



DEVELOPMENT EXPRESS

CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY — POLICY BRANCH

VOL. 3

DECEMBER, 2003

ANNOUNCEMENT

With this last issue of the Development Express, Research and Analysis Division (YAR), of Policy Branch, announces the launch of the *Journal of Development Policy and Practice* in early 2004, and takes this opportunity to thank all those who contributed to make the publication of the Development Express possible.

Program-Based Approaches: A New Way of Doing Business

by Réal Lavergne^{*}

Introduction

In September 2002, CIDA released the document, *Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness*. This document came at the end of a two-year consultation process, and formalized a number of adjustments in CIDA's aid policy whose impact was already being felt. One such adjustment is increased use of what are called "program-based approaches" or PBAs, instead of projects, as a way of engaging in development. This policy shift has led to questions about the rationale of the shift, its meaning, and its implications for Canada's aid program. This paper addresses some of these questions.

There is a growing international consensus that PBAs have considerable promise as an approach to development. This paper examines the reasons behind this belief and explores some of the implications of this new vision for CIDA. The transition to PBAs involves a shift away from projects, and the rationale for PBAs approach. However, the intent is not to present PBAs as the best solution in all cases, nor to understate the difficulties of applying such approaches. Projects continue to have a role — either in a stand-alone capacity or in the context of PBAs — and the difficulties of the PBA approach itself should not be underestimated. Awareness of these realities should condition the evolving

balance between projects and PBAs in CIDA and the speed with which the transition to PBAs can be made.

PBAs embody a package of aid effectiveness principles now seen as critical to the success and sustainability of development cooperation efforts, which have progressively made their way into CIDA programming. As such, they are not an entirely new phenomenon. However, the shift in CIDA policy in favour of PBAs serves to highlight these aid effectiveness principles and to systematize their application in a coherent and consistent manner.



Canadian International Development Agency Agence canadienne de développement international

^{*} This EXPRESS was written by Réal Lavergne, Senior Analyst, Analysis and Research Division, Policy Branch, CIDA. The opinions expressed in this article are those of the author and do not necessarily reflect CIDA policy. The contents of these circulars should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies.

1. THE RATIONALE FOR PBAs

Mozambique's education sector is heavily dependent on international assistance. Until recently, the predominant mode of support adopted by the donor community was the use of projects, implemented by executing agencies or project management units. Although this approach was suitable for ensuring financial and quality control over individual projects, the cumulative effect was to undermine the already limited capacity of local government institutions.

In 1999, fourteen Mozambicans holding senior positions in civil society organizations, educational institutions and the Ministry of Education (MINED), were interviewed as part of a study on partnership arrangements between ministries of education and the aid community (Takala and Marope, 2005). This came at a time when Mozambique was about to launch an education Sector Strategic Plan under a sector-wide approach, and respondents were asked to comment on the effectiveness of the project approach. The Mozambicans were overwhelmingly critical. Among other things, they noted the negative effect of the project approach on MINED's ability to set priorities and allocate resources across different sub-sectors, provinces and districts. They also noted the poor flow of

information from project managers to MINED, and the negative implications of this for accountability and transparency. They added that the multiple procedures and demands of different donors overextended MINED's management capacity. In sum, they felt that MINED was unable to rationalize its own education system or build up its own institutional capabilities and accountability in a comprehensive way.

Over the years, similar criticisms from donors and recipients alike have contributed to a growing international consensus in favour of program-based approaches (PBAs). As noted earlier, projects have a role to play in development cooperation and will continue to be used under different circumstances.

However, the project approach exhibits a number of shortcomings that are of particular importance in highly aid dependent countries such as Mozambique. As summarized in *Canada Making a Difference in the World* and elsewhere, these limitations include the following:

- Projects can undermine local ownership, due to the high level of control maintained by donors over the selection, design and implementation of projects.
- The multiplicity of projects works against the coherent programming of resources. It leads to duplication and fragmentation of effort and to

imbalances in the use of resources. This is partly due to the desire of donors to ensure the success of "their" projects by investing heavily in particular areas, at the expense of other areas.

Projects also tend to generate imbalances between investment expenditures (favoured by donors), and recurrent expenditures.

- The project approach is ill-equipped to deal with contextual factors that can undermine their impact. For example, a project may involve training of government staff, but this training may serve little purpose in the absence of civil service reform ensuring that staff are motivated to use their new skills productively and to build upon them.
- Projects encourage concentration on operating tasks and functions (definition of roles and responsibilities, plans and schedules, etc.), at the expense of strategic tasks and functions.
- By focusing attention on accountability to donors, projects may corrode or impede the development of domestic accountability structures.
- Projects frequently undermine the effectiveness of government systems, due to reliance on parallel project management structures and staffing arrangements that bypass the government. As a result, projects tend to drain

high level human resources away from the public service, into higher paying jobs in development projects.

- Finally, projects often impose a high administrative burden on developing country organizations faced with the challenge of negotiating, managing, and reporting on a large number of projects funded by multiple donors with different financial management systems, calendars, approval procedures and reporting requirements. This acts as a "capacity drain" on institutions that are already struggling with limited capacity.

These criticisms of the project approach have been increasingly recognized in recent years, and are the basis for the shift in favour of PBAs. PBAs also embody a number of principles, considered critical to effective development by the international community. These principles of aid effectiveness underpin CIDA's policy statement in *Canada Making a Difference in the World*. They include:

- Promotion of local ownership.
- Improved donor co-ordination, with recipient countries bearing the main responsibility for co-ordinating their development cooperation with other countries and institutions.

- Stronger partnerships, based on a clear definition of goals and responsibilities.
- A long-term vision of sustainable development based on increased attention to institutional capacity development, governance issues and civil society participation.
- Adoption of a results-based approach, including improved monitoring and evaluation of development programs.

World Bank studies (World Bank, 1998, 2002) provide compelling evidence that good governance and a sound policy environment are among the most important determinants of aid effectiveness and development progress. There is growing consensus, as well, about the fundamental importance of institutional development in developing countries, and the useful role that PBAs can play in promoting such institutional development. In defending the shift to program-based approaches, the EC eloquently explains why this shift is crucial to the development of institutional capacity in developing countries:

By working outside normal government systems, in particular the systems of budget planning and execution, accounting, procurement and performance management, aid projects not only missed

the opportunity to assist in the strengthening of government systems, but actually ended up undermining their credibility and reducing their effectiveness, even in areas of government activity completely untouched by aid. Simultaneously, the primacy given to donor demands for accountability was increasingly forcing governments to be accountable to donors rather than to parliaments and their people.

In summary, these critiques highlighted two fundamental problems: aid financed projects, almost by definition, would not use government systems and structures; and secondly, the use of donor-specific approval and review processes for projects almost inevitably removed government ownership, making it difficult for government choices and priorities to rule over project selection. The negative consequences for longer-term institutional capacity were very serious:

Aid agencies have a long history of trying to 'cocoon' their projects using free-standing technical assistance, independent project implementation units, and foreign experts — rather than trying to improve the institutional environment for service provision... They have neither improved

services in the short run nor led to institutional changes in the long run. (World Bank, 1998)

... The lessons of these evaluations have been increasingly internalized in the policies of the European Commission and of other bilateral and multilateral financing agencies. Major efforts have been made in recent years to ensure that projects are part of a national policy and that donor co-ordination is improved. But such an approach is still inadequate where large numbers of projects continue to exist and where the very structures of policy making, budgeting and planning are weak (European Commission, 2005).

II. DEFINING FEATURES OF PBAs

In CIDA's understanding, a *PBA* is a way of engaging in development cooperation based on the principle of co-ordinated support for a locally owned program of development, such as a national poverty reduction strategy, a sector program, a thematic program, or the program of a specific organization. The concept is relatively flexible and can accommodate a wide range of interventions, host partners, funding mechanisms and programs.

PBAs share the following features:

- ▷ Leadership by the host country or organization.
- ▷ A single comprehensive program and budget framework.
- ▷ A formalized process for donor co-ordination and harmonization of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement.
- ▷ Efforts to increase the use of local systems for program design and implementation, financial management, monitoring and evaluation.

Because of the shared decision-making that is central to these approaches, PBAs promote joint accountability for outcomes achieved in partnership with others. What is important about PBAs is the direction of change — toward more local ownership and greater institutional capacity — rather than the particular level of achievement attained for each element of the approach. The elements of a successful program may take a long time to develop and will continue to evolve once they are in place.

PBAs fall into several different categories. The best known of these are Sector-Wide Approaches (SWAs), involving support for a program of development covering a whole sector, such as education or health. However, PBAs can be applied in a wide range of

circumstances other than SWAs. For example, a PBA can be applied multisectorally to cover a country's poverty reduction strategy (PRS). Indeed, as more and more countries finalize PRSs, there is an increasing tendency among donors to engage in budget support at a general level in support of these strategies. Other PBAs might involve a number of countries, as under the Nile Basin Initiative, which involves 10 African countries. They might also be applied at a sub-national level, for instance, at the provincial or state level in large countries such as India, or at the district level, in countries trying to promote the decentralization of government. Finally, PBAs can be used in support of specific organizations, such as a para-governmental organization or a large non-governmental organization (NGO). Where NGOs are involved, it is possible that some or all of the donors might also be NGOs. An example of such a PBA was put together in support of Zimbabwe's Organization of Rural Associations for Progress in the 1990s. It included funding from a number of Canadian and other Northern NGOs.

III. FUNDING

Although there is a tendency to identify PBAs with the provision of budget support to developing country governments, PBAs can be financed in different ways,

depending on circumstances. Funding may include various combinations of budget support, pooled funding, and project support, and may not always be channelled to government institutions.

This can be illustrated using data collected by the Strategic Partnership with Africa (SPA) on the use of different types of funding support for SWAp in Africa (SPA Secretariat, 2003). According to SPA data for 2002 covering 24 SWAp in 12 African countries, 11 percent of support for SWAp was provided in the form of pooled funding, 55 percent in the form of budget support (up from 20 percent in 2000), and 53 percent in the form of project support or support for NGOs or other off-budget items.

The data also reveal some interesting differences among sectors and donors. In 2002, pooled funding and/or budget support made up 70 percent of funding directed to the education sector, 48 percent of funding to the health sector, and only 2 percent of funding to the transportation sector, where large infrastructure projects tend to dominate. Among the donors, France and Japan stood out in their use of the project modality, disbursing, respectively, 100 percent and 97 percent of their support to SWAp in the form of projects. USAID disbursed 72 percent of its funds in the form of support to NGOs and other forms of off-budget support. The

main providers of budget support and pooled funding were the European Union (45 percent of funding), the World Bank's IDA (57 percent), the UK (65 percent), and the Netherlands (71 percent). CIDA provided 48 percent of its funding in the form of budget support or pooled funding, but its absolute level of support for these SWAp was relatively small.

The Future of Development Projects

Development projects have brought many benefits to people in developing countries, such as improved education and access to clean drinking water. They have been instrumental in promoting policy reforms, and have played an important role in capacity development. Often, projects have been used to pilot new ideas and approaches. In all likelihood, the project mode will continue to occupy an important place in development efforts, either in the traditional way or in the context of PBAs.

Although project support may be provided as part of a PBA, its use in this context requires a number of adjustments to CIDA's way of engaging in the project mode. This need for adjustment follows from the above analysis of the limitations of stand-alone projects, and from the consensus principles of aid effectiveness. Required adjustments include the following:

- The insertion of projects in locally owned programs of development.
- Collaboration with other donors under host-country leadership, in ways that contribute to the reduction of transaction costs.
- Relationships increasingly based on principles of partnership at the program level.
- Increased and substantial attention to local institutional development.
- Use of local procedures wherever possible.
- Focus of attention on program-level results.

Taken together, these adjustments imply an important change in the way projects are delivered. Conventionally, projects are delivered through parallel systems, where donors or executing agencies lead the design and appraisal of the project, decide the inputs to be provided, and use their own disbursement and accountability procedures. In contrast, project support under PBAs would give preference to the use of local institutions and management systems. The channelling of support through local institutions helps to strengthen local ownership and promotes the reinforcement of local procedures and accountability systems. Increasingly, there is recognition of the need to use expatriate expertise in different ways than has been done in the past, to support local institutions rather

than to actively manage all aspects of a project.

Pooled funding and budget support

Other ways of engaging in PBAs include the use of pooled funding arrangements or budget support. Pooled funding refers to an arrangement whereby donors agree to contribute to a common fund or basket reserved for purposes agreed upon by donors and the host partner. To facilitate the harmonization and co-ordination of donor procedures, donor flows are managed in one of two ways. (i) One way emphasizes the use of government procedures. In this case, donor flows are integrated into the government budget system and are managed and accounted for by the government, using its own procedures. This focuses the efforts of stakeholders on improving the public expenditure management system. (ii) The second approach is to use a single set of donor procedures, for example, the World Bank's procedures, when it manages funds on behalf of the other co-financing donors under a trust fund arrangement (Foster, 2000).

Pooled funding offers several advantages. It may help to:

- ▷ promote harmonization with government policies and expenditure programming systems;
- ▷ lower transaction costs by introducing common

procedures for activities that would otherwise be funded through discrete projects; and

- ▷ facilitate the move to direct budget support by building trust between host partners and donors (European Commission, 2005).

Under budget support arrangements, donor funds are channelled directly to host-country institutions to be spent as part of their budgets, using their own financial management systems. Donor and recipient funds are mixed, allowing for greater flexibility in the use of those funds.

The potential advantages of budget support under PBAs are numerous and include the following:

- ▷ further reduction of transactions costs due to the pooling of both donor and recipient funds;
- ▷ recognition of recipient government leadership and empowerment of the government to manage spending rationally;
- ▷ encouragement of a greater results orientation by the government;
- ▷ increased attention to policies and priorities as opposed to operational matters;
- ▷ increased attention to systemic government weaknesses and crosscutting reforms;
- ▷ promotion of accountability within the recipient country;

and

- ▷ greater clarity and predictability of funding (Teuten, R., 2002).

However, budget support raises concerns about the soundness of host-institution financial management systems and the need to ensure that funds will be used as agreed. The decision to engage in budget support thus requires careful assessment of a country's financial management systems, of its commitment to sound policies, and of its capacity to deliver on results (Graeme, J., 2001). Under certain conditions, it may be necessary to avoid the use of budget support and to manage the shift to local procedures in a progressive way, as capacity accumulates, as confidence and trust develop, and as local institutions become more accountable to their own constituents.

There will always be capacity and accountability problems in aid-dependent countries where budget support is most likely to be useful, so the main criterion for the provision of budget support is not the pre-existence of irreproachable levels of capacity and accountability. Rather, what needs to be assessed is the potential contribution of budget support to the reinforcement of capacity and accountability; the political will of the host institution to collaborate with donors in improving its performance; and the options for

managing risks in the interim period.

Donors' fiduciary concerns about budget support are legitimate, but the costs of bypassing government systems are significant. Accordingly, donors represented in the SPA have established the Addis Ababa principle favouring the use of government systems whenever possible. The principle, enunciated in November 2001, reads as follows:

All donor assistance should be delivered through government systems unless there are compelling reasons to the contrary; where this is not possible, any alternative mechanisms or safeguards must be time-limited, and develop and build, rather than undermine or bypass, government systems.

IV. WHEN ARE PBAs APPROPRIATE?

PBAs are only one of several approaches to development cooperation. This paper has contrasted PBAs primarily with project-based approaches, because that is the main standard of comparison in CIDA, but other forms of development cooperation include the provision of technical assistance and various forms of macroeconomic support, such as debt relief and balance of payments support. Any one of these approaches may be appropriate in different

circumstances. It is thus important to be aware of the conditions under which a PBA is likely to be the most appropriate mechanism.

A precondition of appropriateness is the level of interest expressed by the developing country itself. Because PBAs involve a fair to high degree of donor involvement at the program level, they imply a certain loss of sovereignty by the host country. Consequently, the host country is unlikely to find this an acceptable approach unless it is highly aid dependent. This explains why PBAs are much more popular in Africa and aid-dependent Asian countries such as Vietnam and Bangladesh, and much less visible in most of Latin America or in large Asian countries such as China and India.

Where aid dependence is low, recipients will normally be interested in filling very specific needs through a project-based approach, drawing on the comparative advantage of the donor country. However, even in this instance, PBAs may be appropriate to support the programs of specific organizations, sub-national governments, regional entities, or other entities that are aid dependent, even if the country as a whole is not.

Country situations can also differ with regard to the quality of macroeconomic management, the

quality of budget management, the soundness of the policy framework, and the quality of civil service management. PBAs are difficult to manage in the absence of a minimal level of macroeconomic and budget stability, because of the challenges involved in ensuring that developing country partners maintain their own contributions to the program. Stability is required to provide an enabling environment for program development and to pave the way for long-term cooperation. Where such stability is lacking, donors may prefer to engage in policy dialogue and analysis, macroeconomic support, or support for capacity development.

Similar arguments apply when the policy and programming framework to support a PBA is excessively weak. This may occur due to a lack of political will or leadership or because programming and budgeting have not yet matured to the level required to justify a PBA. Where the fundamentals are excessively weak, the preferable option for donors wishing to promote PBAs is to engage in targeted project support to build up capacities, help develop a policy framework, and strengthen government leadership. When activities of this sort are intended to pave the way for PBAs, these activities can be described as "pre-PBA".

Assuming that program policy and strategy are considered

sufficiently sound, one may also enquire into the quality of program management. *Aid-dependent countries will generally fail this test.* Most aid-dependent countries have weak institutional capacity to plan, manage, and monitor programs, and weak government payment and accounting systems. However, this does not necessarily militate against the adoption of a PBA. In fact, a PBA accompanied by appropriate capacity building efforts may present an opportunity to help raise the effectiveness of all expenditure in a particular programming area.

It is the total effect of engagement in a PBA that needs to be considered in determining aid effectiveness. The decision to engage in PBAs thus involves a judgement call involving the balancing of benefits and risks of the approach, and a sufficient degree of creativity in designing the details of implementation to compensate for identified weaknesses and to build up capacities over the long term. From this perspective, the decision to engage in a PBA should be a function not so much of existing management capabilities as of the potential for improvement. Most SWAs in Africa operate under conditions similar to these. They are most effective where budget support is combined with support for capacity building, safeguards on accountability, and close attention to monitoring and evaluation.

V. PBAs AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT

In much of the literature on the rationale for PBAs, the emphasis has been on the high transactions costs involved in the project approach, and the ensuing administrative burden on the developing country. PBAs are seen as a way of reducing these transactions costs. However, the centre of emphasis has gradually shifted to other aspects, in particular the role of PBAs is stimulating institutional development, improved governance, local accountability and participation.

In this understanding, the most important rationale for the shift to PBAs is the need for increased attention to matters of institutional development. Under the project approach, most donors have made considerable efforts to invest in capacity building, but have done so in a relatively *ad hoc* fashion, often *undermining* local capacity by circumventing local institutions, in the search for short-term project effectiveness. The shift in favour of PBAs fundamentally changes this situation in two ways.

- 1) First, PBAs focus on the design and implementation of programs by developing country institutions themselves. As a result, PBAs offer these institutions an opportunity for learning-by-

doing across a wide spectrum of capabilities, including financial management and accountability (budgeting, accounting, procurement, contracting, etc.), program planning, design and implementation, service delivery, monitoring and evaluation.

- 2) Secondly, donors themselves acquire a stake in capacity development that they never had before, because the success of PBAs is intimately related to the performance of local institutions. This situation encourages donors to pursue substantially enhanced and integrated approaches to institutional development in the host country.

Another variable that changes fundamentally under PBAs is the focus of accountability, which shifts away from donors in favour of accountability to the local constituencies of host institutions. The approach under PBAs is increasingly towards the design of single reporting and accountability structures satisfying the needs of both the donor community and of local constituents.

Donor efforts to promote local accountability have an important political dimension to them, since they involve shifts in the balance of power from politicians and civil servants to their constituents. However, there is no escaping this issue under

PBAs, where concern is with the delivery of benefits to constituents at the program level. For donors, this shift reflects an arrangement in which they are prepared to reduce controls on the use of their own funds in exchange for increased accountability at the local level.

A final way that PBAs can contribute to institutional capacity is through donor co-ordination and harmonization which can reduce transaction costs and eliminate the duplication or fragmentation of efforts, thus freeing up resources and energies for strategic functions and capacity enhancement.

The Case of Mozambique

The Mozambican officials interviewed as part of the study mentioned earlier, had a number of favourable comments to offer about the benefits being derived from the education SWAp in which they were involved. A SWAp for education in Mozambique was first discussed in 1995 at a meeting with external funding agencies' representatives, convened by Mozambique's Minister of Education (MINED). In partnership with these agencies and civil society, MINED led the development of an Education Sector Strategic Plan (ESSP 1999-2005). This plan was appraised in 1998 by a joint mission involving representatives of external funding agencies,

MINED and the Ministry of Planning and Finance. This led to a Joint Statement on the steps needed to harmonize procedures for the management of external assistance. In 2001, a group of agencies, including CIDA, agreed that part of their support to the education sector would be provided according to a pooled funding mechanism to be used for purposes agreed upon with MINED, in ways eschewing earmarking by individual donor agencies.

Virtually everyone involved in the ESSP understood the advantages to be derived from this new approach. Here are the words of the study authors, as they describe this PBA:

The process of preparing the ESSP has visibly contributed to capacity-building at MINED. For the first time, there now exists a comprehensive framework for the internal discussions between the different Directorates and Sections of the Ministry, accompanied by an ethos of teamwork and information-sharing... [This] strengthened capacity has enabled MINED to articulate its priorities more clearly and to conduct technical analysis on more equal terms with the agencies than has previously been the case. The general view among our interviewees was that Mozambicans no longer had to play the role of listeners, with the donors

doing all the talking. There is now better mutual negotiation, with donors accepting that Mozambicans have something important to say and letting the MINED technocrats decide more in the issues of aid allocation and of implementation...

The persons interviewed in 1999 stated that there were definitely more frequent contacts and a better flow of information between the agencies than prior to the ESSP... This progress seems to be owed in large part to a strong and commonly shared sense of purpose and commitment to rebuild the education system after the war. The resolution by both international development agencies and the government to forge ahead is a binding force stronger than the uncertainty about the understanding of the [SWAp], or the disagreements over harmonization of procedures...

[The] ESSP does signify a break with the past in the sense of providing a government-owned and coherent policy framework, within which external funding and [technical assistance] inputs are allocated in a more coordinated manner than was the case with education-sector projects prior to the ESSP...

[Based on] the devastating criticism of project assistance,... it is clear that whatever the difficulties in realizing the sector-wide approach turn out to be in the case of Mozambique's education sector, there can be no justification for reverting back to the situation where the project mode was the order of the day. In other words: if in a given context, concerted and sustained effort cannot make the [SWAp] work, it is difficult to conceive of an alternative way in which external support could have a significant and sustainable impact on educational development under such conditions. Seen in this perspective, the stakes in a [SWAp] process are very high, and it is important that this is understood by all actors in the process.

These observations illustrate a growing consensus among donors and host-country partners regarding the opportunity that PBAs provide for building up the capacity needed to ensure the success and sustainability of development cooperation efforts.

VI. THE ROLES OF CIVIL SOCIETY AND THE PRIVATE SECTOR

Most discussions of PBAs conceive of local institutions principally or even exclusively in terms of the government institutions involved. There are

several reasons for this. In part, it is because the first PBAs were SWApS, in which government institutions played the main programming role. In addition, most donors tend to consider national governments to be their natural counterparts. However, civil society organizations and the private sector can play a number of roles in PBAs, and policy statements such as *Canada Making a Difference in the World* expressly allow for this by envisaging a participatory role for a wide range of stakeholders.

Civil society and the private sector play important roles as service providers in health and education. For example, in many African countries, religious-based organizations provide up to 40 percent or more of health services. Furthermore, these service providers are frequently the choice not only of the affluent, but also of the poor. NGOs are often involved in community-based programs using a more holistic approach, or involving innovative participatory approaches, and may be in a position to promote stronger linkages between government programs and other approaches to poverty reduction.

There may thus be an important role for donors to play in supporting non-governmental actors either directly, in the form of support for their own programs, or indirectly, in the context of government-run PBAs. In addition to their role as

service providers, NGOs and other civil society organizations are in a good position to engage in advocacy and dialogue, or in the monitoring and evaluation of government-led PBAs. They can also play a role in improving the accountability of both host governments and donors. This is an important role that requires the presence of a strong and independent civil society.

However, there is a danger that civil society organizations may find it harder to secure funds under PBAs, because of the focus of attention on the role of governments. Specific attention to the capacity of civil society to play its role is thus likely to be required to counter this tendency. In addition to providing support directly to non-governmental actors, donors can help to strengthen the relationship between government and non-government actors in different ways. They can:

- help governments develop strategic approaches toward the involvement of non-governmental actors;
- support the strengthening of NGO and private sector capacities; and
- help build up government-private sector relationships to help the private sector become a full development partner.

VII. CANADIAN INVOLVEMENT IN PBAs

Canadian values and crosscutting policies

The transition to PBAs raises questions about the place of Canadian values and crosscutting policies under this new model of development cooperation. Local ownership implies respect for local priorities, and the partnership principle implies that CIDA cannot impose its own values and policies on other members of the partnership. Certainly, the spirit of PBAs is one of dialogue, negotiation and mutual respect, based on the premise of shared values, rather than imposition of donor values, policies, or procedures on others.

At the same time, PBAs involve a high level of engagement by donors. At a minimum, donors will normally be concerned about fiduciary risk, implementing safeguards, or insisting upon the strengthening of government procedures. Donors are also involved in dialogue over program design, implementation and results, by participating in annual and semi-annual reviews and working groups that meet on an ongoing basis.

Although disagreements over policy, values or interests are inevitable, the parties engaged in PBAs operate against a tapestry of values that are increasingly shared internationally. Many of

these values have found their expression in CIDA policy. These include values such as the alleviation of poverty, the promotion of democracy, gender equality, good governance, human rights, increased representation of the disenfranchised, accountability, the merit principle, and environmental sustainability. The question is not whether to pursue Canadian values and policy when engaging in PBAs, but how to do so in ways that promote, rather than impede, local ownership and the establishment of long-term relationships of trust and partnership, based on shared values.

Aid tying and Canadian procurement

CIDA's new policy on aid untying, which was endorsed by Cabinet in June 2002, gives the Agency increased flexibility to untie its funding when managing PBAs and other initiatives. In particular, the policy adopts the Agreement of the OECD Development Assistance Committee (DAC) on Untying of Official Development Assistance to Least Developed Countries, which includes a clause for the untying of "sector and multi-sector program assistance."

The education SWAp in Mozambique provides an example of how traditional Canadian practice has been influenced by the new policy on untying. In the past, procurement

of primary education textbooks was tied to Canadian suppliers. Under the new DAC guidelines, this is no longer allowed.

The trend is thus toward increased aid untying in CIDA. Although most CIDA support for PBAs includes some Canadian participation in the form of technical cooperation for capacity development, the proportion of Canadian aid that remains tied under recent PBA agreements is quite modest, usually under 20 percent.

PBAs and Canadian NGOs

As PBAs gain importance, and the proportion of tied aid declines, there may be a need to look for ways of sustaining Canadian engagement in Canada's development cooperation efforts. Canadians' primary concern with regard to development cooperation is that it should play an effective role in poverty reduction. With that in mind, a primary objective of CIDA's public engagement policy is to ensure the continued mobilization of Canadians' commitment to increased aid effectiveness.

However, the concept of Canadian engagement extends far beyond CIDA's efforts. For example, millions of Canadians participate in development by making voluntary contributions to Canadian NGOs. There is also an active role to be played by Canadians in the area of capacity

development. This does not necessarily have to involve Canadians selling their services, but it does require some form of contact with other societies that allows Canadians to play a catalytic and supportive role in areas in which Canadians have a comparative advantage. Canadians have engaged with Southern partners in this way for decades, and have enjoyed the support of CIDA's Partnership Branch.

The question is how such relationships are called to evolve in the context of the policy shift in favour of PBAs. Two possible scenarios present themselves. One is for Canadian partners to engage with Southern counterparts to reinforce the role that civil society can play in PBAs in their own countries. The other is for Canadian NGOs themselves to adopt PBAs with respect to their Southern counterparts. Many Canadian NGOs have experience of this sort already, and there is no reason for Canadian civil society organizations to be marginalized by CIDA's shift towards PBAs, as they too seek out ways of increasing their effectiveness through program-based approaches to development.

VIII. CIDA'S CHANGING RESPONSIBILITIES

As CIDA makes the transition toward increased use of PBAs, it will face new challenges and will need to incorporate new ways of

working into its day-to-day operations and culture. Its responsibilities will shift in ways that support the primary goal of capacity building in government institutions and civil societies of developing countries.

Accountability for results

PBAs represent a departure from traditional monitoring, reporting and evaluation procedures that keep each donor's funds separate and emphasize direct attribution of results to a particular donor. Instead, PBAs promote joint responsibility and joint accountability for outcomes achieved in partnership with others. This has implications for CIDA's accountability toward Parliament and the Canadian public. CIDA's reporting obligations in these circumstances need to focus on the results of the PBA as a whole, recognizing that the PBA is a team effort, of which Canada is a part. In a 1998 review of CIDA programming, the Auditor General of Canada recognized the legitimacy of this approach, by asserting that, "What is important is that lasting development results be achieved, not that they be attributed directly to the intervention of any particular donor" (OAG, 1998, p. 55).

Despite the difficulty of attributing specific outcomes to CIDA's participation in a PBA, it is possible to engage in what John Mayne of the Auditor

General's Office calls a "contribution analysis." The aim in the case of PBAs would be to provide some sort of assessment of CIDA's value added. Analysis of this sort is possible to some degree whenever Canada is involved in policy dialogue, whenever substantial Canadian funds are provided in addition to those of other partners, or whenever identifiable Canadian contributions are made in the form of technical cooperation.

Parliament and Canadians should hold CIDA accountable for the following aspects of its engagement in PBAs:

- ▷ its decision to support a PBA;
- ▷ the choice of financial instruments;
- ▷ its contribution to the strengthening of local capacity, ownership, control and accountability to local stakeholders;
- ▷ its contribution to policy dialogue;
- ▷ harmonization of its procedures with those of other funding agencies and of the host government, including procedures for monitoring and reporting; and
- ▷ its assessment of whether a PBA is achieving its objectives.

In short, CIDA will continue to be accountable for results, but increasingly, it will be accountable for its contribution to results at the outcome level,

and for its collaboration with other partners in the achievement of those results. This does not require that particular results be attributable to the use of CIDA funds.

The decision to engage

Many factors will affect CIDA's decisions on whether or not to engage in PBAs in specific cases. One factor will be the appropriateness of the PBA for a particular country situation, as discussed earlier. Other factors include the quality of recipient-partner leadership, considerations of political will and governance, a particular program's potential contribution to poverty reduction, the degree of engagement exhibited by other donors, and the fit of Canadian expertise with the needs of the program.

CIDA also faces choices about the level, or levels, at which to engage — whether to engage at the national, sector, state or district level, at the level of individual organizations, or at several levels simultaneously. Although intervention at the sector level in the form of SWAps is likely to predominate for CIDA and for other donors in the foreseeable future, there is a need to strengthen the links between sector ministries and central ministries in order to establish a more collaborative relationship in the areas of financing, monitoring, reporting and accountability, and thus to

alleviate concerns about the alignment of sector strategies with a country's overall poverty reduction strategy. In other cases, there may be a need for donors to intervene directly in support of lower levels of government.

Finally, the decision to engage in a PBA involves a choice of partner or partners. Most PBAs, SWAps in particular, are likely to be under national government leadership, but a broad understanding of PBAs anticipates the possibility of working with other sorts of organizations, such as regional authorities, para-governmental organizations, or NGOs.

The design and implementation of CIDA initiatives

As experience with PBAs accumulates, some of the key considerations that need to be taken into account in the design and implementation of PBAs are becoming clearer. These have been expressed more fully in documents such as the European Commission's "Guidelines for European Commission Support to Sector Programs" and CIDA's own "Primer on Program-Based Approaches." This section takes up some of the major lessons emerging from these documents.

Sequencing

According to EC Guidelines, the major challenges in developing and implementing a PBA result

from the need to balance three imperatives:

- ▷ to develop the basic components of the PBA itself, including a clear program policy and strategy, a medium-term expenditure framework, mechanisms for donor co-ordination, and agreed processes for reporting, budgeting, financial management, procurement, monitoring and evaluation;
- ▷ to ensure consultation and consensus among stakeholders; and
- ▷ to continue to run existing programs and deliver services.

Awareness of the need to balance these different imperatives is important, because it helps to avoid unrealistic expectations. For example, the desirability of consultations and consensus among stakeholders makes it difficult to move quickly in setting up PBAs, because of the large numbers of stakeholders involved. Further prudence is recommended by the need to ensure continuity in service provision, which suggests the need to avoid overloading the reform system, in a context characterized by limited local capabilities.

The EC divides the components of a PBA into two groups. This allows it to propose a logical sequence for these components. Under this model, the early phase

of development will include the establishment of program policy and strategy, of a medium-term expenditure framework, and of mechanisms for donor co-ordination. Once these elements are in place, a basic sector program can be said to be in place. According to the EC, "experience suggests very strongly that only then does it become feasible to address in a serious way the quality of the management systems for the sector program." These comprise the remaining components: the performance monitoring system; the client and stakeholder consultation mechanism; and the harmonization of systems for reporting, budgeting, financial management, and procurement.

Also addressed in the EC Guidelines are issues of sequencing with regard to donor co-ordination. Worthy of note in this regard, is that the efforts comprising the early stages of donor co-ordination and harmonization — the collection of information on donor activities and their incorporation in government planning and budgeting — are likely to increase, not decrease, transactions costs for local partners. This is consistent with the frequently made observations that SWaPs have tended not to reduce transactions costs in the short term. This suggests the need for special efforts by donors to reduce transactions costs for local institutions, by bearing as

much of those costs themselves, by harmonizing their procedures, and moving towards pooled funding and budget support modalities as soon as possible.

Managing fiduciary risk

PBAs require special attention to issues of fiduciary risk. Fiduciary risk can be managed in a variety of ways, starting with a thorough assessment of local financial management systems. A medium-sized donor like CIDA can often rely on the efforts of other donors regarding such assessments, but may occasionally play a more active role. This sort of assessment plays two major roles. On the one hand, it informs donors about the funding modalities that can be envisaged and about the conditionalities and safeguards that might be required. On the other hand, it provides a basis for identifying areas where existing systems need to be improved. For this reason, it is important that this assessment process should be done in a spirit of partnership and transparency with local partner institutions.

Promoting local ownership and capacity development

Although PBAs can provide a vehicle for ensuring large and rapid injections of funds into local systems of service delivery, this alone is not likely to yield very much in the way of sustainable development without

complementary efforts to promote local ownership and capacity development. Local ownership is one of the key principles underlying PBAs. However, local ownership is something that will evolve over time, as a function of the legitimacy and capacity to deliver results of local institutions. Local ownership, local accountability and local capacity are thus closely interwoven objectives, whose promotion will take time and conscious effort on the part of all partners.

Concerted efforts to promote capacity development will be required in a number of areas having to do with the design, implementation and monitoring of PBAs. This is an issue requiring substantially more attention than seems to have been the case to date, and there remains an important gap in our understanding of how best to mobilize the necessary resources and work together to engage in a systematic process of capacity development, without overwhelming the existing capacity of developing country partners.

Efforts will also have to be made to foster the accountability of local institutions to their constituencies. This can be achieved in a number of ways, by promoting features such as increased transparency, improved budget management, civil society participation, independent audits,

and special monitoring efforts such as service delivery surveys and budget tracking exercises.

Monitoring, reporting, and evaluation

PBAs require a number of adaptations in how monitoring, reporting and evaluation are conducted. Greatly facilitating the harmonization of efforts in this regard is the almost universal commitment to results-based management (RBM), among donors and recipient institutions. Adoption of a results-based approach is one of the underlying principles of aid effectiveness identified by the DAC, as well as by CIDA. The results that matter, under PBAs, are those at the program outcome level that can best be pursued jointly, as part of the development partnership involved in a PBA. Monitoring, reporting and evaluation thus become joint exercises intended to serve the management and accountability needs of all the partners, rather than of individual donors.

Secondly, the way that RBM is implemented is fundamental for securing intended results in terms of institutional development. In this respect, it is increasingly recognized that RBM should be "field-oriented," which is to say that its primary purpose should be to promote improved performance and accountability in the field. The achievement of this purpose requires that the process be country-led rather

than donor-led. It should respond to local demands, promote the participation of local stakeholders, and enhance local accountabilities.

IX. THE CURRENT SITUATION IN CIDA

CIDA's interest and involvement in PBAs is relatively recent, considering that the original discussion paper promoting a shift to new programming approaches goes back only to the fall of 2000. Indeed, the official policy statement announcing the movement towards PBAs was made very recently, in September of 2002. However, the Agency has mobilized quickly since 2000, to develop a number of initiatives under the PBA umbrella. Although the proportion of CIDA disbursements being made under this mode today remains modest due to the time-lag involved, a large number of important initiatives have already been approved.

The Agency does not yet have a complete inventory of these initiatives — partly because of inevitable ambiguities about what "counts" as a PBA. However, CIDA's PBA network extranet site lists 26 PBAs that are currently operational or under development in the Agency. This list includes 12 SWAPs, eight of which cover primary education in different African and Asian countries. It also includes two examples of general budget support in favour of Tanzania's

and Ghana's Poverty Reduction Strategies. The other initiatives listed include a wide range of efforts, including for example the Nile Basin Initiative mentioned earlier, a program in Malawi to combat HIV/Aids, and support for the Ombudsman's office in Bolivia.

Experience with PBAs is accumulating, and lessons learned are being shared through informal and formal arrangements in CIDA, such as the PBA network, the Working Group on Budget Support, and the Portfolio Working Group.

X. CONCLUSION

The shift from projects to PBAs is an important one, with major implications for how the Agency operates. However, it has different implications for different parts of the Agency. The most immediate implications are for CIDA's bilateral operations in aid dependent countries that are poor but committed to improved governance and to making more effective use of the resources available to them. This describes the conditions under which PBAs are most appropriate. CIDA has announced that it will increase its aid investments in a select number of priority sectors in nine developing countries judged to satisfy these criteria: Bangladesh, Bolivia, Ethiopia, Ghana, Honduras, Mali, Mozambique, Senegal and Tanzania. These are the countries where the greatest

efforts are being made to engage in PBAs.

Other parts of the Agency — geographical programs in much of Asia and Latin America and most of Eastern and Central Europe, Canadian Partnership Branch, and Multilateral Branch will be affected in more indirect or diffuse ways. However, the implications of PBAs are far reaching — partly because the concept is a flexible one that allows for a wide range of interventions, partly because it reflects an international trend in thinking about development cooperation. Ultimately, the point of PBAs is to highlight a number of internationally recognized principles of aid effectiveness, and to systematize their application in a coherent and consistent way.

PBAs represent a significant change in the way CIDA goes about its business — a shift in preoccupation from ensuring the success of individual projects to one of concern for the success of development programs at a higher level; a shift from thinking about results that are attributable to CIDA's own efforts to an approach based on joint accountability for outcomes achieved in partnership with others. This approach will require increased attention to issues of institutional development and a more sophisticated approach to risk and uncertainty. It also requires a different approach to the sort of

relationships that CIDA maintains with partner institutions in developing countries and with other donors. New relationships will be less contract-based, more based on dialogue and reliant upon the progressive emergence and the flourishing of trust and confidence over time. This in turn will have implications for staffing in CIDA and for the locus of day-to-day decision-making, with a premium on continuity and field presence.

CIDA's transition to PBAs will change CIDA's approach to local ownership and partnership, affect its vision of how to engage in capacity development, change its approach to the management of fiduciary risk and results-based management, and ultimately condition how Canadians hold CIDA accountable for its performance. Taken together, all of these changes point to a vastly different way of doing business under PBAs.

Comment # 1

Réal Lavergne's paper on PBAs not only provides an important perspective on the change process CIDA has been undergoing in recent years, but also offers a useful platform to build on the continuing debate on PBAs. However, in the final analysis, the following observations are worth noting:

1. *Reducing household-level poverty is more important than achieving program-level outcomes.* Mesmerized by the PBA method, senior management may not buy this, but citizens do. What really matters for poor families in the South, and for most Northern taxpayers, is decent income, access to health and education, clean environment, managing local conflicts, and respect for human rights. If PBAs are unable to deliver on micro-level results against these criteria, then they (PBAs) are simply not worth the money and the effort they consume.
2. *The struggle for accountability, transparency and performance in the public sector occurs mainly in the everyday decisions and actions taken by individuals within their Ministries.* One of the strengths of bilateral project aid (yes, there are some!) is that it provides for dedicated professionals, local or foreign, to promote reform and pre-empt corruption within imperfect government

systems on a daily basis. Donor declarations, permanent-secretary edicts, and even civil-society policy scorecards, are necessary but insufficient. On-site, independent professionals are essential to prod reform and pre-empt corruption.

5. *Without robust capacity development, budget support, even in decentralized form, is haphazard.* Negative media headlines are detrimental. But there are bound to be a plethora of them if most aid interventions take the form of budget support without accompanying training, systems development, policy dialogue and financial monitoring by independent providers, rather than those already "captured" by government interests.
4. Canadian sovereignty and good development may be compromised when they become polite members of "coalitions of the willing" in PRSPs. Of all PBA forms, the PRSP is the most heavily driven by the Bretton-Woods institutions. It would be to CIDA's advantage to retain the tactical space and challenge policies detrimental to vulnerable groups, and promote social justice through both the state and civil society.
5. Canadian NGOs' knowledge, methods and private funds could be effectively mobilized

for implementation as well as monitoring of PBAs. With their local partners, Canadian NGOs can be important contributors to PBA.

Edward T. Jackson,
Associate Professor of Public
Administration and International
Affairs,
Carleton University, Ottawa,
and President of E. T. Jackson
and Associates Ltd.

Comment #2

Although primarily discussed as an approach used by the geographic branches, multilateral organizations that CIDA supports, also engage in PBAs. Typically, they take the form of SWaps. The World Bank in particular, is involved in most SWaps, and usually plays an important leadership role. However, multilateral organizations such as the World Bank and the European Commission are also coalescing with bilateral donors in new forms of budget support linked to developing countries' PRSPs, based on PBA principles. Increasingly, PRSPs are providing the overall framework under which PBAs are being implemented. Several multilateral organizations have produced policy papers or guidelines on SWaps, or are members of the multi-donor Learning Network on PBAs (LENPA). These include WHO, the World Bank,

UNFPA, the European Community, UNICEF, UNDP and the African Development Bank.

Multilateral Branch, CIDA

Comment #3

The Africa and Middle East Branch support for SWaps sector-wide approaches emerged in the late 1990's out of the recognition of the weaknesses of stand-alone projects. The nature of this support evolved from a set of coordinated projects (e.g. Education in Mali) to the pooling of resources (e.g. Education in Uganda and Burkina Faso). The Branch is making significant progress in adopting new programming modalities as well as focussing its interventions in fewer sectors and untying its aid. CIDA's Africa and Middle East Branch is at present involved in approximately twenty PBAs in ten countries, in sectors such as basic education, health and HIV/AIDS, agriculture and rural development. In 2005-2006 up to 53% of planned initiatives within the Branch's portfolio, is expected to be managed through pooled funding or budgetary support (in 2002-2003 this represented 19%).

Africa and Middle East Branch,
CIDA

For more information

Should you require further information on *Program-Based Approaches: A New Way of Doing Business*, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1055, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Gatineau, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: <http://www.acdi-cida.gc.ca>.

This EXPRESS was written by Réal Lavergne,

DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca)

Canadian International Development Agency Policy Branch

Vice President: David G. Moloney

Editor, Development Express:

Rajkumari Shanker

Design and Layout:

Allan du Manoir Communications

Translation:

Danuta Szachanski

Printing:

Canada Communication Group



Groupe Communication Canada

Impression :

Danuta Szachanski

Traduction :

Allan du Manoir Communications

Conception graphique et mise en page :

Rajkumari Shanker

Rédactrice :

Vice-président : David G. Moloney

**Agence canadienne de développement international
Direction générale des politiques**

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro en envoyant un message au rédacteur en chef, à express@acdi-cida.gc.ca.

Ideas, vues ou commentaires

L'EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI. Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

Ce numéro a été rédigé par Réal Lavergne.

<http://www.acdi-cida.gc.ca>

l'ACDI sur Internet :

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur les approches-programmes: Une nouvelle façon d'opérer, ou tout autre sujet touchant le développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1055, ou encore vous rendre au 8^e étage, 200, promenade du Portage, Gatineau (Québec), K1A 0G4. Le Centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet :

Pour plus de renseignements



EXPRESS

SUR LE DÉVELOPPEMENT

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES

N° 3

DÉCEMBRE 2003

ANNONCE

Nous profitons de la parution de ce dernier numéro d'Express sur le développement pour annoncer le lancement, au début de 2004, de *La revue des politiques et des pratiques du développement*. La Direction de la recherche et de l'analyse (YAR) de la Direction générale des politiques, tient à remercier tous ceux qui ont contribué à la publication de l'Express sur le développement.

Les approches-programmes : Une nouvelle façon d'opérer

par Réal Lavergne^{*}

Introduction

En septembre 2002, l'ACDI a rendu public le document intitulé *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur de l'aide internationale plus efficace*. Cet événement représentait l'aboutissement d'un processus de consultation de deux ans et apportait un certain nombre de modifications à la politique d'aide de l'ACDI dont l'influence se faisait déjà sentir. L'une de ces modifications est le recours aux « approches-programmes » par opposition au mécanisme des projets, pour mettre en œuvre la coopération au développement. Ce changement stratégique nous fait poser des questions sur le bien-fondé de cette démarche, sa signification et ses implications pour le programme d'aide du

Canada. Le présent document met en lumière certaines de ces questions.

On s'entend de plus en plus à l'échelle internationale pour dire que l'approche-programme est une approche au développement fort prometteuse. Le présent document explique le raisonnement derrière ce point de vue et présente les implications que cette nouvelle vision aura pour l'ACDI. La transition aux approches-programmes entraîne un recul par rapport aux projets et la raison d'être des approches-programmes se définit donc en fonction des faiblesses de l'approche-projet. Cependant, le but n'est pas de présenter les approches-programmes comme étant la meilleure solution dans tous les contextes ni de sous-estimer les difficultés que peuvent poser de

telles approches. Les projets conservent leur utilité, soit comme initiatives autonomes, soit dans le contexte des approches-programmes. En outre, il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés que peut poser la réalisation des approches-programmes. C'est en connaissance de cause qu'il faudra chercher l'équilibre à atteindre entre les projets et les approches-programmes à l'ACDI et déterminer la vitesse à laquelle devrait se faire la transition à l'approche-programme.

Les approches-programmes reposent sur un ensemble de principes d'efficacité de l'aide, considérés comme essentiels à la réussite et à la viabilité des efforts de coopération pour le développement et qui ont graduellement été intégrés à la



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

^{*} Ce numéro a été rédigé par Réal Lavergne, conseiller principal, Analyse et recherche, à la Direction générale des politiques à l'ACDI. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ACDI. Le contenu du bulletin ne doit aucunement être interprété comme modifiant ou révisant les politiques actuelles de l'Agence.

programmation à l'ACDI. Les approches-programmes ne sont pas sans relation avec ce qui a été fait dans le passé. Cependant, le changement de la politique de l'ACDI en faveur des approches-programmes souligne ces principes d'efficacité de l'aide encore davantage, tout en apportant cohérence et systématisation à la programmation.

I. LA JUSTIFICATION DES APPROCHES-PROGRAMMES

Le secteur de l'éducation au Mozambique est grandement tributaire de l'assistance internationale. Jusqu'à très récemment, le principal mode d'appui offert par la communauté internationale se faisait par le biais de projets réalisés par des agences d'exécution ou des bureaux de gestion de projets. Bien que cette approche convenait admirablement pour assurer le contrôle financier et la qualité des projets individuels, l'effet cumulatif n'a fait que miner la capacité déjà limitée des institutions gouvernementales locales.

En 1999, quatorze Mozambicains qui tenaient des postes importants dans des organisations de la société civile, des institutions d'éducation et du ministère de l'Éducation (MINED) ont été interviewés dans le cadre d'une étude portant sur les divers arrangements de partenariat entre les ministères d'éducation et la communauté des donateurs (Takala et Marope 2003). Cette étude fut menée au moment où le Mozambique allait lancer un plan stratégique pour le secteur de l'éducation sous la forme d'approche sectorielle et les

répondants furent priés de faire des commentaires sur l'efficacité de l'approche-projet. Les Mozambicains présentèrent des critiques sévères. Ils notèrent, entre autres, l'effet négatif qu'avait l'approche-projet sur la faculté du MINED à établir des priorités et allouer des ressources parmi les divers sous-secteurs, les provinces et les districts. Ils notèrent aussi le faible cheminement de l'information entre les gestionnaires de projets et le MINED et les implications négatives de ces lacunes sur l'imputabilité et la transparence. Ils ajoutèrent enfin que les multiples procédures et exigences des bailleurs de fonds diluaient la capacité de gestion du MINED. Somme toute, il leur était impossible de rationaliser leur propre système d'éducation ou de renforcer les capacités institutionnelles et l'imputabilité du MINED d'une façon généralisée.

Avec les années, des critiques semblables venant des donateurs comme des bénéficiaires ont contribué à aboutir à un consensus international croissant favorisant l'approche-programme. Tel que noté plus tôt, les projets continuent à avoir un rôle à jouer dans la coopération au développement et seront utilisés à l'avenir dans diverses circonstances. Toutefois, l'approche-projet présente un certain nombre de lacunes qui sont d'une importance particulière surtout pour des pays hautement dépendants de l'aide internationale, comme le Mozambique. Tel que décrit dans *Le Canada contribue à un monde meilleur* et dans d'autres documents, ces limites sont les suivantes :

- Les projets ont tendance à miner la prise en charge locale du développement, dû au niveau élevé de contrôle maintenu par les donateurs dans le choix, la conception et la mise en œuvre.
- La multiplicité des projets va à l'encontre d'une planification cohérente des ressources et mène à la duplication ou à la dispersion des efforts ainsi qu'à des déséquilibres dans l'utilisation des ressources. Cela est attribuable en partie au fait que les donateurs veulent assurer la réussite de « leurs projets » en investissant fortement dans leurs domaines d'intervention aux dépens d'autres priorités. Les projets ont tendance à créer des déséquilibres également entre les dépenses d'investissement, favorisées par les donateurs, et les dépenses courantes.
- Il est difficile dans l'approche-projet de tenir compte des facteurs contextuels qui peuvent en compromettre l'impact. Par exemple, un projet peut comporter la formation des fonctionnaires, mais cette formation pourrait mener à rien sans une réforme de la fonction publique qui contribuerait à motiver les fonctionnaires à mettre à profit et à perfectionner leurs nouvelles compétences.
- Les projets favorisent la concentration des efforts sur des tâches et des fonctions opérationnelles (définition des rôles et responsabilités, élaboration de plans et d'échéanciers, etc.) au détriment des tâches et des fonctions stratégiques.

- 3) En mettant l'accent sur la responsabilité des bénéficiaires auprès des donateurs, les projets peuvent miner ou entraver la mise en place de structures locales de reddition des comptes.
- 4) Les projets minent souvent l'efficacité des systèmes gouvernementaux parce qu'ils dépendent souvent de structures de gestion des projets et de dotations parallèles, qui court-circuitent le gouvernement. Cela peut avoir comme conséquence de drainer la main-d'œuvre de haut niveau de la fonction publique vers des postes comportant une rémunération plus élevée au sein de projets de développement.
- 5) Enfin, les projets constituent souvent un important fardeau administratif pour les organismes des pays en développement qui sont aux prises avec la négociation, la gestion et l'établissement de rapports relativement à un grand nombre de projets financés par différents donateurs qui ont des exigences différentes en matière de systèmes de gestion financière, d'échéanciers, d'approbation et d'établissement des rapports. Ces actions constituent des « exodes de capacités » envers les institutions qui sont déjà aux prises avec une capacité limitée.

De plus en plus, au cours des dernières années, on a reconnu la valeur de ces critiques envers l'approche-projet et ce sont elles qui ont détourné l'attention vers l'approche-programme. Les

approches-programmes reposent sur un certain nombre de principes considérés comme essentiels au développement efficace par la communauté internationale. Ceux-ci sous-tendent l'énoncé politique de l'ACDI dans *Le Canada contribue à un monde meilleur*. Ces principes sont les suivants :

- 1) la prise en charge locale
- 2) l'amélioration de la coordination entre les donateurs où ce sont les pays bénéficiaires qui sont principalement responsables de la coordination de la coopération au développement de leur pays avec les autres pays ou les autres institutions
- 3) des partenariats renforcés, reposant sur une définition claire des buts et des responsabilités
- 4) une vision à long terme du développement durable qui accorde une importance accrue au développement des capacités institutionnelles, aux questions de gouvernance et à la participation de la société civile
- 5) l'adoption d'une approche axée sur les résultats et le renforcement du suivi et de l'évaluation des programmes de développement.

Les études de la Banque mondiale (Banque mondiale 1998, 2002) offrent des preuves convaincantes que la bonne gouvernance et un solide environnement politique sont parmi les facteurs les plus importants pour avoir une aide efficace et réaliser des progrès de développement. Il y a également un consensus grandissant sur l'importance fondamentale que représente le développement

institutionnel dans les pays en voie de développement et le rôle utile que les approches-programmes peuvent jouer à promouvoir le développement. La Commission européenne (CE) résume avec éloquence les enjeux en justifiant la transition à l'approche-programme et l'effet crucial de cette dernière sur la capacité institutionnelle des pays en développement :

Comme les projets n'étaient pas liés aux systèmes gouvernementaux, en particulier aux systèmes de planification et d'exécution budgétaire, de comptabilité, d'approvisionnement et de gestion du rendement, ils ont perdu une occasion de renforcer les systèmes gouvernementaux et ils ont fini par nuire à leur crédibilité et réduire leur efficacité, même dans des secteurs d'activité gouvernementale qui n'étaient pas directement touchés. En même temps, la primauté donnée aux demandes des donateurs en matière de reddition des comptes a contraint de plus en plus les gouvernements de rendre des comptes aux donateurs plutôt qu'à leur parlement et à leurs populations. En résumé, ces critiques ont mis en relief deux problèmes fondamentaux : premièrement, les projets financés par l'aide, presque par définition, contournaient les structures et les systèmes gouvernementaux; deuxièmement, l'utilisation des processus d'approbation et d'examen des donateurs éliminait presque inévitablement la prise en charge par le gouvernement

local; par conséquent, les priorités et les choix gouvernementaux en matière de sélection de projets étaient difficiles à imposer. Cela a eu des conséquences graves pour le développement à long terme des capacités institutionnelles :

Les agences d'aide ont longtemps tenté de « protéger » leurs projets en recourant à des initiatives d'assistance technique autonomes, à des unités de mise en œuvre indépendantes et à des spécialistes étrangers, au lieu de chercher à améliorer l'environnement institutionnel en vue de la prestation de services [...] Ils n'ont pas réussi à améliorer les services à court terme, ni à susciter des changements institutionnels à long terme (Banque mondiale, 1998).

... Les leçons tirées de ces évaluations ont été intégrées de plus en plus dans les politiques de la Commission européenne et d'autres organismes de financement bilatéraux et multilatéraux. Au cours des dernières années, des efforts importants ont été faits pour s'assurer que les projets s'inscrivent dans une politique nationale et pour améliorer la coordination des donateurs. Toutefois, une telle approche ne suffit pas lorsqu'il existe encore un grand nombre de projets et que les structures d'élaboration des politiques, de budgétisation et de planification sont faibles. (Commission européenne, 2005).

II. LES CARACTERISTIQUES DES APPROCHES-PROGRAMMES

Selon l'ACDI, *une approche-programme est un mode de coopération pour le développement qui repose sur le principe de l'appui coordonné à un programme de développement pris en charge localement*, tel qu'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, un programme sectoriel, un programme thématique ou du programme d'une organisation donnée. Le concept est relativement flexible et peut accommoder une variété d'interventions, de partenaires hôtes, de mécanismes de financement et de programmes.

Les approches-programmes comportent les éléments suivants :

- ▷ le leadership exercé par le pays ou par l'organisation hôte;
- ▷ un cadre budgétaire et de programmation unique;
- ▷ un processus formel de coordination entre les donateurs et d'harmonisation des procédures relativement à la présentation de rapports, la budgétisation, la gestion financière et l'approvisionnement;
- ▷ des efforts en vue d'accroître l'utilisation des systèmes locaux par rapport à la conception et à la mise en œuvre des programmes, à la gestion financière, au suivi et à l'évaluation.

Les approches-programmes se partagent la prise de décision et celle-ci joue un rôle central; par conséquent, les approches-programmes supposent l'imputabilité partagée pour les

résultats obtenus en partenariat avec d'autres. Ce qui importe, c'est l'orientation du changement vers une plus grande prise en charge locale et une plus grande capacité institutionnelle plutôt que l'état d'avancement déjà atteint par rapport aux différents aspects de l'approche. L'élaboration des éléments d'un programme efficace peut prendre beaucoup de temps et, une fois établis, ces éléments continueront à évoluer.

Il existe plusieurs catégories d'approches-programmes. Les plus connues sont les approches sectorielles qui appuient un programme de développement couvrant tout un secteur, tel que l'éducation ou la santé. Toutefois, il se peut qu'une approche-programme soit utilisée dans toute une série de circonstances autres que les approches-programmes. Par exemple, une approche-programme multisectorielle peut être adoptée pour l'ensemble de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) d'un pays. En effet, à mesure qu'un nombre grandissant de pays mettent au point leur SRP, les donateurs ont davantage tendance à les appuyer au moyen d'une aide budgétaire à l'échelle élargie. On peut aussi envisager le recours aux approches-programmes lorsqu'un nombre de pays sont impliqués, comme c'est le cas dans l'Initiative du bassin du Nil, à laquelle participent dix pays africains. À l'intérieur d'un pays, on pourrait envisager des initiatives au niveau d'une seule province ou d'un état dans des grands pays comme l'Inde ou au niveau des districts dans des pays qui cherchent à favoriser la décentralisation du gouvernement. Finalement, l'approche-programme

peut aussi être utilisée pour appuyer un organisme précis, par exemple, un organisme para-gouvernemental ou une organisation non-gouvernementale (ONG). Dans le cas d'organisations non-gouvernementales, le groupe de donateurs pourrait inclure des ONG. C'était le cas dans les années 1990 de l'*Organisation of Rural Associations for Progress* du Zimbabwe, qui a pu mobiliser l'appui d'un certain nombre d'ONG du Nord, dont des ONG canadiennes, dans le cadre d'une initiative d'approche-programme.

III. LE FINANCEMENT

Bien que la tendance est d'associer les approches-programmes à l'aide budgétaire aux gouvernements des pays en développement, il existe plusieurs formules de financement des approches-programmes suivant les circonstances. Le financement peut comporter diverses combinaisons d'appui budgétaire, de mise en commun des fonds et d'aide-projet et ne pas toujours être acheminé aux institutions gouvernementales. On peut illustrer ce propos en recourant aux données recueillies par le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) relativement aux différents types de financement utilisés pour appuyer les approches sectorielles en Afrique (Secrétariat du PSA- 2005). D'après les données du PSA pour l'année 2002 couvrant 24 approches sectorielles dans 12 pays africains, 11% du financement a été acheminé au moyen de fonds de mise en commun, 55% par l'intermédiaire de l'aide budgétaire (une augmentation par rapport à l'an 2000 alors que le volume s'élevait à

20%) et 55% sous la forme habituelle d'aide-projet ou d'aide aux ONG ou sous d'autres formes d'aide hors budget.

Ces données illustrent aussi des différences intéressantes d'un secteur à l'autre et d'un donateur à l'autre. En 2002, la mise en commun des fonds et/ou l'appui budgétaire comptait pour 70% du financement dirigé vers le secteur de l'éducation, alors que la proportion pour le secteur de la santé s'établissait à 48% et à 2% seulement pour celui des transports où priment généralement de vastes projets d'infrastructure. Parmi les donateurs, la France et le Japon se distinguent des autres pays par leur recours à l'aide-projet. En effet, ils ont déboursé 100% et 97% respectivement de leur aide dans le cadre de ces approches sectorielles sous la forme de projets, alors que USAID débourse 72% sous la forme de soutien aux ONG ou d'autres formes d'aide hors budget. Les principaux fournisseurs d'aide budgétaire et de fonds mis en commun étaient l'Union européenne (45%), l'Association pour le développement international de la Banque mondiale (57%), le Royaume-Uni (65%) et les Pays-Bas (71%). L'ACDI a versé 48% de son financement sous la forme d'aide budgétaire ou de fonds mis en commun mais le niveau de financement absolu des programmes sectoriels était relativement faible.

L'avenir des projets de développement

Les projets de développement ont apporté beaucoup de bienfaits aux pays en développement, tels qu'une

meilleure éducation et un plus grand accès à l'eau potable. De plus, ils ont facilité la promotion de diverses réformes politiques et ont joué un rôle important dans le développement des capacités. Ils ont souvent permis de lancer de nouvelles idées ou approches. Nul doute que les projets continueront à occuper une place importante dans les efforts consentis au développement, soit dans un cadre traditionnel, soit dans le contexte des approches-programmes.

Bien que l'aide-projet peut exister dans le cadre de l'approche-programme, son utilisation dans ce contexte requiert que l'ACDI fasse certains ajustements à sa façon de livrer des projets. La nécessité d'un tel ajustement découle de l'analyse sur les inconvénients des projets autonomes présentée plus haut et des principes consensuels de l'efficacité de l'aide. Les modifications que cela laisse entendre pour l'aide-projet comportent les suivantes :

- 1) l'intégration des projets dans un programme de développement pris en charge localement sous le leadership du pays bénéficiaire;
- 2) la collaboration avec d'autres donateurs, de manière à réduire les coûts d'opération;
- 3) des relations fondées de plus en plus sur des principes de partenariat à l'échelle du programme;
- 4) une attention sensiblement accrue au développement des institutions locales;
- 5) l'utilisation des procédures locales dans la mesure du possible;
- 6) la poursuite de résultats au niveau du programme.

Pris ensemble, cela signifie une modification importante de la façon dont les projets sont mis en œuvre. Traditionnellement, la livraison des projets repose sur des systèmes parallèles : les donateurs / agents d'exécution dirigent les travaux de conception et d'évaluation du projet, décident des intrants à fournir et utilisent leurs propres procédures de décaissement et de reddition des comptes. Par opposition à cette approche, l'aide-projet dans le contexte des approches-programmes devrait passer de préférence par les institutions locales et leurs systèmes de gestion.

L'acheminement des ressources par l'intermédiaire d'institutions locales contribue à renforcer la prise en charge locale et favorise le renforcement des procédures et systèmes de reddition des comptes locaux. On reconnaît de plus en plus la nécessité d'utiliser les partenaires étrangers d'une manière différente que par le passé, c'est-à-dire pour appuyer les institutions locales plutôt que de gérer directement tous les aspects d'un projet.

La mise en commun des fonds et l'appui budgétaire

Une autre manière de s'engager dans les approches-programmes est au moyen des mises en commun des fonds et l'appui budgétaire. La mise en commun des fonds s'applique à un arrangement où les donateurs conviennent de contribuer à un fonds commun pour des fins convenues d'avance par les donateurs et le partenaire hôte. Pour faciliter l'harmonisation et la coordination des procédures des donateurs, les décaissements peuvent s'effectuer de deux façons.

- (i) la première repose sur l'utilisation des procédures gouvernementales et l'intégration des fonds des donateurs dans le système budgétaire gouvernemental. C'est le gouvernement lui-même qui administre les fonds et qui en rend compte en appliquant ses propres procédures. Cela exige une concentration d'efforts sur l'amélioration du système de gestion des dépenses publiques.
- (ii) la deuxième façon consiste à utiliser les procédures d'un seul donateur, par exemple la Banque mondiale, qui administre les fonds au nom des autres donateurs participants, conformément aux conditions d'un fonds fiduciaire. (Foster 2000)

La mise en commun du financement présente les avantages suivants:

- › une plus grande harmonisation avec les politiques et les programmes de dépenses gouvernementaux;
- › une réduction des coûts d'opération en introduisant des procédures communes pour des activités qui autrement seraient financées au moyen de projets distincts; et
- › l'établissement de la confiance entre les gouvernements et les donateurs, facilitant ainsi l'évolution vers l'aide budgétaire directe. (La Commission européenne, 2005).

Dans un arrangement d'appui budgétaire, les fonds des donateurs sont acheminés directement aux institutions du pays hôte et sont destinés à être dépensés dans le cadre du budget de ces dernières

en utilisant leurs propres systèmes de gestion financière. Les fonds des donateurs viennent s'ajouter à ceux des bénéficiaires qui disposent ainsi d'une plus grande souplesse dans l'utilisation de ces fonds. L'aide budgétaire présente de nombreux avantages possibles, dont les suivants:

- › elle permet de réduire au minimum les coûts d'opération, grâce à l'intégration des fonds des donateurs avec ceux du bénéficiaire;
- › reconnaît le leadership du gouvernement bénéficiaire et lui donne les moyens de gérer les dépenses de façon rationnelle;
- › encourage le gouvernement à viser davantage les résultats;
- › focalise l'attention en amont sur les politiques et les priorités, plutôt que sur les détails opérationnels;
- › attire l'attention davantage sur les faiblesses systémiques gouvernementales et la nécessité de réformes d'une importance générale;
- › promouvoit la reddition des comptes dans le pays bénéficiaire même;
- › assure un financement plus transparent et prévisible. (Teuten, R., 2002)

L'aide budgétaire soulève toutefois un certain nombre de préoccupations concernant la fiabilité des systèmes de gestion financière de l'institution hôte et le besoin de s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues. La décision de recourir à l'aide budgétaire requiert donc une évaluation approfondie des systèmes de gestion financière, de l'engagement du pays envers

l'application de saines politiques et de sa capacité d'exécution. (Graeme, J., 2001). Dans certaines circonstances, il est parfois nécessaire d'éviter l'utilisation de l'appui budgétaire et de gérer graduellement le changement vers les procédures locales à mesure que la capacité est renforcée, la confiance mutuelle se développe et les institutions locales sont plus à même de rendre des comptes à leurs propres citoyens.

Il y aura toujours des problèmes de capacité et d'imputabilité dans les pays qui dépendent de l'aide et qui ont grandement besoin de l'appui budgétaire. Ainsi, le critère principal régissant l'octroi de l'aide budgétaire n'est pas l'existence d'une capacité et d'une imputabilité irréprochables. Ce qui devrait être évalué est bien plutôt la contribution potentielle que l'appui budgétaire peut apporter au renforcement des capacités et de l'imputabilité, ainsi que la volonté politique de l'institution hôte à collaborer avec les donateurs pour améliorer sa performance.

Les craintes d'ordre fiduciaire qu'éprouvent les donateurs à l'égard de l'aide-budget sont légitimes mais les coûts qui s'ensuivent lorsqu'on court-circuite les systèmes gouvernementaux sont significatifs. C'est pourquoi les donateurs faisant partie du PSA ont établi le principe d'Addis-Abeda qui préconise l'utilisation du système gouvernemental dans la mesure du possible. Établi en novembre 2001, le principe se lit comme suit :

La prestation de l'aide des donateurs devrait se faire par l'intermédiaire des systèmes

gouvernementaux à moins qu'il n'existe des raisons impérieuses de ne pas le faire. Lorsque la situation ne s'y prête pas, le recours à d'autres mécanismes ou à des mesures de sauvegarde doit être limité dans le temps; ces mécanismes ou mesures doivent viser à développer et à renforcer les systèmes gouvernementaux et non à les affaiblir ou à les court-circuiter.

IV. LA PERTINENCE DES APPROCHES-PROGRAMMES

Les approches-programmes ne constituent qu'une approche parmi tant d'autres à la coopération au développement. Le présent document analyse les approches-programmes surtout par rapport à l'aide-projet vu que cette dernière constitue le barème de référence le plus utilisé à l'ACDI mais il existe d'autres formes de coopération au développement qui incluent l'assistance technique et les différentes formes d'appui macroéconomiques, dont l'allègement à la dette et l'appui à la balance de paiements. Toutes ces approches peuvent être appropriées selon le contexte donné. Il importe donc d'être conscient des conditions qui rendent l'approche-programme le mécanisme le plus approprié dans un contexte donné.

Dans un premier temps, il faut déterminer le niveau d'intérêt exprimé par le pays en développement lui-même. L'approche-programme implique une participation élevée des donateurs dans l'élaboration des projets et par conséquent une

certaine perte de souveraineté de la part de ce pays. Il est donc peu probable qu'elle soit considérée comme acceptable par ce pays à moins qu'il ne soit très dépendant de l'aide. C'est pourquoi les approches-programmes sont plus nombreuses en Afrique et dans des pays asiatiques tributaires de l'aide comme le Vietnam et le Bangladesh, et moins fréquentes dans la plupart des pays de l'Amérique latine et dans des grands pays asiatiques comme la Chine et l'Inde.

Dans les cas où la dépendance à l'égard de l'aide est faible, les bénéficiaires seront intéressés généralement à satisfaire des besoins spécifiques au moyen d'une approche-projet qui tire parti des avantages comparatifs du pays donateur. Toutefois, même dans ce cas, les approches-programmes peuvent être appropriées pour appuyer le programme d'un organisme précis, de gouvernements infranationaux, d'entités régionales ou d'autres entités qui sont dépendantes de l'aide, même si le pays dans son ensemble ne l'est pas.

Les situations dans les divers pays peuvent se différencier de par la qualité de leurs gestion macroéconomique, la qualité de la gestion budgétaire, la solidité du cadre politique et la qualité de la gestion de la fonction publique. Les approches-programmes sont difficiles à gérer en l'absence d'un minimum de stabilité macroéconomique et budgétaire puisqu'il est très difficile de s'assurer que le pays partenaire puisse contribuer au programme de façon soutenue dans ces conditions. En outre, la stabilité est

nécessaire pour créer un environnement propice à l'élaboration de programmes et pour préparer le terrain à la coopération à long terme. Lorsqu'une telle stabilité fait défaut, les donateurs pourraient préférer s'engager dans un dialogue et une analyse politique, un appui macroéconomique ou un appui au renforcement des capacités. Les mêmes arguments s'appliquent lorsque le cadre politique et de programmation devant appuyer une approche-programme est particulièrement faible. Une telle situation peut être due à un manque de volonté politique ou de leadership ou parce que l'élaboration des programmes et des budgets n'est pas assez avancée pour justifier l'approche-programme lorsque les bases sont très faibles. Les donateurs qui veulent intervenir pour promouvoir les approches-programmes choisiraient normalement de se concentrer sur des aspects précis en accordant une aide-projet destinée à renforcer les capacités, à contribuer à l'élaboration d'un cadre stratégique politique et à renforcer le leadership gouvernemental lorsque ce type de participation vise à frayer le chemin à l'adoption d'approches-programmes; on peut s'y référer comme étant des approches préalables à l'approche-programme.

Par ailleurs, si le pays possède une politique et une stratégie de programmation suffisamment solides, on peut ensuite s'enquérir de la qualité de la gestion de ses programmes. *Les pays qui dépendent de l'aide failliront généralement sur ce point* car la plupart des pays tributaires de l'aide ont une faible

capacité institutionnelle pour planifier, gérer et assurer le suivi des programmes, ainsi que des systèmes de paiement et de compatibilité. Une telle situation ne milite pas forcément contre l'adoption d'une approche-programme. En fait, une approche-programme, accompagnée d'interventions appropriées de renforcement des capacités, pourrait fournir l'occasion de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des dépenses engagées dans un domaine donné.

C'est l'ensemble des résultats que pourrait avoir une approche-programme qui doit être évalué pour déterminer l'efficacité de l'aide. La décision d'entreprendre ou non une approche-programme consiste donc à porter un jugement d'ensemble sur les avantages et les risques d'une telle approche. Il faudra aussi faire preuve de créativité suffisante pour élaborer un plan de mise en œuvre qui compense les faiblesses identifiées et renforce les capacités à long terme. De ce point de vue, la décision de s'engager dans une initiative d'approche-programme devrait dépendre moins du niveau de capacité que des possibilités d'amélioration. La plupart des approches sectorielles utilisées en Afrique fonctionnent sous des conditions semblables. Elles sont le plus efficaces lorsque l'appui budgétaire est combiné à l'appui servant à renforcer les capacités, aux mesures de sauvegarde entourant l'imputabilité et à un suivi serré sur l'évaluation.

V. LES APPROCHES-PROGRAMMES ET LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

La plupart des documents portant sur la justification des approches-programmes soulignent les énormes coûts d'opération qu'entraîne l'appui-projet et le fardeau administratif qui s'ensuit pour les pays en développement. Ainsi, les approches-programmes peuvent être considérées comme une façon de réduire ces coûts d'opération. Mais petit à petit, l'accent a porté sur d'autres aspects, notamment le rôle des approches-programmes dans la promotion du développement institutionnel, la gouvernance, l'imputabilité et la participation locale.

Vue sous cet angle, la justification la plus importante militant en faveur des approches-programmes est la nécessité de se concentrer davantage sur le développement institutionnel. Lorsqu'ils mettaient en œuvre des projets, la plupart des donateurs faisaient des efforts considérables pour investir dans le développement des capacités, mais le faisaient de façon *ad hoc*, minant souvent la capacité locale en court-circuitant les institutions locales pour mieux cerner l'efficacité du projet à court terme. Or, le changement vers les approches-programmes amène un changement profond et cela, de deux façons:

- 1) En premier lieu, les approches-programmes cherchent à souligner la planification et la mise en œuvre des programmes par les institutions des pays en développement

eux-mêmes. Par conséquent, les approches-programmes offrent à ces institutions l'opportunité de faire l'apprentissage de toute une gamme de capacités, y compris la gestion financière et la reddition des comptes (la budgétisation, la comptabilité, l'approvisionnement et l'adjudication des marchés) ainsi que la planification, la mise en œuvre, la livraison, le suivi et l'évaluation des programmes.

- En second lieu, les donateurs eux-mêmes ont plus qu'un intérêt à voir la capacité locale se développer puisque le succès des approches-programmes est intimement lié à la performance des institutions locales. Une telle situation encourage donc les donateurs à poursuivre des approches au développement institutionnel beaucoup plus renforcées et intégrées dans le pays hôte.

Une autre variable qui change fondamentalement sous les approches-programmes est la responsabilisation, alors que le centre gravite non pas vers les donateurs mais plutôt vers la clientèle des institutions hôtes. L'approche-programme se caractérise de plus en plus par une structure unique en matière de préparation des rapports et de reddition des comptes qui répondent aux besoins tant de la communauté des donateurs que des citoyens locaux.

Les efforts que déploient les donateurs pour promouvoir la responsabilisation locale comportent une importante dimension politique puisqu'ils

impliquent un changement de la balance du pouvoir des politiciens et des fonctionnaires vers leurs citoyens. Mais on ne peut y échapper dans le cadre des approches-programmes puisque la préoccupation principale est de livrer les avantages aux citoyens au niveau programme. Pour les donateurs, ce changement reflète l'arrangement selon lequel ils sont prêts à alléger les contrôles sur l'utilisation de leurs propres fonds en faveur d'une plus grande responsabilisation au niveau local.

La dernière façon dont les approches-programmes peuvent contribuer à une plus grande capacité institutionnelle est par le biais d'une plus grande coordination et harmonisation entre donateurs, ce qui peut réduire les coûts d'opération et éliminer les duplications ou fragmentations des efforts et ainsi libérer les ressources et l'énergie des intervenants pour d'autres fonctions et capacités stratégiques.

Le cas du Mozambique

Les représentants mozambicains, interviewés dans le cadre de l'étude mentionnée plus tôt, avaient des commentaires favorables à offrir sur les avantages que le pays retirait de l'approche sectorielle en éducation à laquelle ils participaient. C'est en 1995 que l'approche sectorielle fut discutée pour la première fois, lors de la réunion des représentants des bailleurs de fonds, convoquée par le ministre de l'Éducation du Mozambique (MINED). Ensemble, avec ces agences de coopération et la société civile, le MINED a élaboré un plan stratégique pour le secteur de

l'éducation (PSSE 1999-2003) qui fut ensuite évalué en 1998 par une mission conjointe comprenant des représentants de ces agences de coopération, du MINED et du ministère de la Planification et des finances. Le tout a abouti à l'énoncé conjoint portant sur les mesures nécessaires pour harmoniser les procédures entourant la gestion de l'aide extérieure. En 2001, un groupe d'agences, dont l'ACDI, a convenu d'octroyer une partie de son aide au secteur de l'éducation sous forme de mise en commun des fonds aux fins préconisées par le MINED qui renonçait ainsi aux affectations de fonds promises par des donateurs individuels.

Presque tous les intervenants dans le cadre du PSSE ont accepté les avantages qu'ils pouvaient tirer de cette approche. Voici ce que dirent les auteurs de cette étude sur l'approche-programme :

Le processus de préparation du PSSE a visiblement contribué au renforcement des capacités du MINED. Pour la première fois, il existe un cadre de travail régissant les discussions internes entre les divers directorats et sections du ministère et cela, dans un climat où règne l'esprit d'équipe de travail et de partage de l'information. ...Une telle capacité renforcée a permis au MINED de mieux articuler ses priorités et de mener des analyses techniques sur une plus grande base d'égalité avec les agences que par le passé. De l'avis de la plupart des interviewés, les Mozambicains n'avaient plus à jouer le rôle d'écouteurs en

laissant la parole qu'aux donateurs. Les négociations mutuelles se sont dorénavant améliorées et les donateurs acceptent que les Mozambicains ont quelque chose d'important à dire et permettent de plus en plus aux technocrates du MINED de prendre des décisions sur l'allocation de l'aide et sa mise en œuvre...

Les personnes interviewées en 1999 ont déclaré qu'il y avait définitivement plus de contacts et un meilleur échange d'informations entre les agences qu'avant la venue du PSSE... Ce progrès est dû en grande partie à une volonté politique et un engagement, profondément partagés par toutes les parties, pour rebâtir le système d'éducation après la guerre. La résolution tant de la part des agences de coopération internationale que du gouvernement de foncer de l'avant constitue une force plus forte que l'incertitude sur les divers aspects de [l'approche sectorielle] ou des désaccords sur l'harmonisation des procédures...

Le PSSE représente une coupure avec le passé en ce qu'il offre un cadre politique cohérent et réellement gouvernemental à l'intérieur duquel le financement externe et [l'assistance technique] sont alloués d'une manière plus coordonnée que ce n'était le cas pour les projets en éducation avant l'arrivée du PSSE... Suite aux critiques dévastatrices sur l'aide-projet... il est clair que, quelles

que soient les difficultés à réaliser l'approche-programme dans le secteur de l'éducation au Mozambique, il n'y a aucune justification pour retourner à l'ancienne méthode de l'appui-projet. Autrement dit, si dans un contexte donné, en dépit de l'effort concerté et soutenu, [l'approche sectorielle] ne fonctionne pas, il devient alors difficile de concevoir une autre façon de gérer un apport externe qui puisse avoir un impact significatif et durable sur le renforcement de l'éducation dans de telles conditions. Vus sous cet angle, les enjeux dans un processus [d'approches sectorielles] sont très élevés et il importe que tous les intervenants le comprennent.

Ces observations démontrent le consensus croissant qui existe chez les donateurs et les pays bénéficiaires concernant l'opportunité qu'offrent les approches-programmes pour renforcer les capacités nécessaires devant assurer le succès et la durabilité des efforts de la coopération au développement.

VI. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DU SECTEUR PRIVÉ

En général, les discussions sur les approches-programmes traitent les institutions locales principalement ou entièrement en fonction des institutions gouvernementales impliquées. Il y a plusieurs raisons pour cela. D'une part, les premières approches-programmes furent des approches sectorielles dans lesquelles les institutions gouvernementales jouaient un rôle

de programmation prépondérant. D'autre part, la plupart des donateurs considèrent les gouvernements nationaux comme leurs contreparties naturelles. Les organismes de la société civile et le secteur privé peuvent toutefois jouer différents rôles dans les approches-programmes. Les énoncés politiques, tels que *Le Canada contribue à un monde meilleur*, le permettent explicitement en envisageant un rôle participatif pour un grand nombre d'intervenants. La société civile et le secteur privé jouent déjà un rôle important dans la prestation de services dans les domaines de la santé et de l'éducation. Dans de nombreux pays africains, des organismes religieux assurent jusqu'à 40% ou plus des services de santé. Dans bien des cas, les pauvres comme les mieux nantis optent de préférence pour des fournisseurs de service non gouvernementaux. Les ONG participent souvent à des programmes communautaires fondés sur une démarche plus holistique ou faisant appel à des approches participatives novatrices. Ce faisant, ils sont souvent en mesure de promouvoir des liens plus étroits entre les programmes gouvernementaux et d'autres mécanismes visant la réduction de la pauvreté.

Les donateurs peuvent donc jouer un rôle important en appuyant les organismes non gouvernementaux soit directement en soutenant leurs programmes, soit indirectement dans le contexte des approches-programmes dirigées par le gouvernement. En plus de fournir des services, les ONG et les autres organismes de la société civile ont aussi un rôle de plaidoyer et de

dialogue à jouer et peuvent ainsi contribuer au suivi et à l'évaluation des approches-programmes menées par le gouvernement. Ils peuvent aussi jouer un rôle important au plan de la responsabilisation tant des gouvernements bénéficiaires que des donateurs eux-mêmes, mais ceci requiert la présence d'une société civile forte et indépendante.

Il existe un certain danger que ne tarissent des sources traditionnelles de financement de la société civile à cause de la concentration de l'attention sur les gouvernements dans les approches-programmes. Des efforts particuliers pourraient être nécessaires pour renforcer la capacité de la société civile à jouer pleinement son rôle. En plus de soutenir directement des ONG, les donateurs peuvent aider au renforcement des rapports entre les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux de plusieurs façons:

- › aider les gouvernements à élaborer des approches stratégiques pour promouvoir la participation d'intervenants non gouvernementaux
- › appuyer le renforcement des capacités des ONG et du secteur privé
- › aider les gouvernements à établir des rapports avec le secteur privé pour qu'il puisse devenir un partenaire à part entière du développement.

VII. LA PARTICIPATION DU CANADA DANS LES APPROCHES-PROGRAMMES

Les valeurs canadiennes et les politiques transsectorielles

La transition aux approches-programmes soulève des questions sur la place des valeurs canadiennes et des politiques transsectorielles dans le nouveau modèle de coopération au développement. La prise en charge locale implique le respect des priorités locales tandis que le principe de partenariat implique que l'ACDI ne peut imposer ses propres valeurs et politiques sur les autres membres du partenariat. Certes, l'esprit des approches-programmes en est un de dialogue et de respect mutuel, basé sur le partage de valeurs fondamentales plutôt que sur l'imposition aux autres de ses valeurs, politiques et procédures.

En même temps, l'approche-programme comporte un degré élevé de participation des donateurs. A tout le moins, les donateurs seront préoccupés par des questions de risque fiduciaire, d'imposition de certaines conditions et du renforcement des procédures gouvernementales. Les donateurs participent en outre à un dialogue sur la conception et la mise en œuvre des programmes et sur les résultats souhaités ainsi qu'à des examens annuels et semestriels et à des groupes de travail qui se réunissent régulièrement.

Bien qu'il soit inévitable que des différends sur les politiques, les valeurs ou les intérêts surgissent de temps en temps, les différents

partenaires engagés dans les approches-programmes opèrent dans un contexte de valeurs qui sont de plus en plus partagées dans le monde. Un grand nombre de ces valeurs ont trouvé une expression formelle dans les politiques de l'ACDI. Elles comprennent la réduction de la pauvreté, la promotion de la démocratie, l'égalité entre les sexes, la bonne gouvernance, les droits de la personne, la représentation accrue des personnes défavorisées, la responsabilité, le principe du mérite et la viabilité de l'environnement. La question n'est pas de savoir s'il faut continuer à appliquer les valeurs et les politiques canadiennes dans le cadre des approches-programmes, mais de le faire de façon à favoriser, plutôt que de gêner, la prise en charge locale et le développement des relations des partenariats durables, basées sur des valeurs partagées.

Aide liée et approvisionnement au Canada

Grâce à sa nouvelle politique concernant le déliement de l'aide, approuvée par le Cabinet en juin 2002, l'ACDI a acquis une plus grande latitude pour délier l'aide dans le cadre d'approches-programmes ou d'autres initiatives. Plus particulièrement, la nouvelle politique adopte la Recommandation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE portant sur le déliement de l'aide pour les pays les moins avancés. Celle-ci comporte une clause concernant le déliement « de l'aide-programme sectorielle ou multisectorielle ».

L'approche sectorielle utilisée dans le domaine de l'éducation au Mozambique illustre bien comment la nouvelle politique sur le déliement a influé sur la pratique traditionnelle du Canada. Dans le passé, la fourniture de manuels d'enseignement primaire devait passer par des fournisseurs canadiens. En vertu des nouvelles lignes directrices du CAD, cette pratique est interdite et l'ACDI a convenu d'éliminer progressivement les restrictions concernant l'approvisionnement. La tendance à l'ACDI est désormais vers l'augmentation du déliement de l'aide. Cependant, la plupart des initiatives entreprises dans le cadre des approches-programmes comportent aussi une participation canadienne, sous la forme d'une assistance technique en vue du développement des capacités. Aux termes des accords récents relatifs à des approches-programmes, la proportion de l'aide canadienne liée est relativement modeste et s'élève à moins de 20%.

Les approches-programmes et les ONG canadiennes

A mesure que les approches-programmes prendront plus d'importance et que la proportion d'aide liée diminuera, il pourrait devenir nécessaire de trouver des moyens de soutenir la participation des Canadiens aux efforts de coopération pour le développement. Pour la grande majorité des Canadiens, la première priorité en matière de développement est son efficacité pour réduire la pauvreté dans le monde. Un premier objectif de la politique d'engagement des Canadiens de l'ACDI est donc de

continuer à mobiliser l'opinion publique des Canadiens en faveur d'une aide plus efficace.

Toutefois, le concept de la participation des Canadiens va bien au-delà d'un simple appui aux initiatives de l'ACDI. Par exemple, des millions de Canadiens participent au développement en versant des contributions volontaires aux ONG. Les Canadiens peuvent aussi jouer un rôle actif dans le développement des capacités. Cela n'exige pas forcément le recours à des contrats de services auprès de spécialistes canadiens, mais exige certainement une forme de contact avec d'autres sociétés qui permettent à des Canadiens de jouer un rôle de catalyseur et de soutien dans des domaines où ils ont un avantage comparatif. Les Canadiens collaborent ainsi avec des partenaires du Sud depuis des décennies et ont été appuyés dans ce sens par la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI.

Il s'agit maintenant de déterminer comment ces rapports évolueront avec le changement de politique en faveur des approches-programmes. Il se présente deux scénarios possibles. Le premier envisage une collaboration entre les partenaires canadiens et leurs homologues du Sud pour renforcer le rôle que peuvent jouer les sociétés civiles dans des approches-programmes dans leur propre pays. Le deuxième se fonderait sur l'adoption d'approches-programmes par les ONG elles-mêmes en faveur de leurs homologues du Sud. Bon nombre d'ONG canadiennes ont déjà acquis une expérience dans ce

domaine. Il n'y a donc aucune raison de croire que les organismes de la société civile canadienne soient condamnés à être marginalisés par l'adoption de l'approche-programme par l'ACDI. En effet, ils sont en mesure de rechercher, eux aussi, des façons d'accroître leur efficacité en faisant appel aux approches-programmes.

VIII. EVOLUTION DES RESPONSABILITÉS À L'ACDI

A mesure que l'ACDI se tourne vers une plus grande utilisation des approches-programmes, elle aura à faire face à de nouveaux défis et devra incorporer de nouvelles façons d'opérer dans ses opérations quotidiennes et sa culture organisationnelle. Ses responsabilités changeront de manière à soutenir le but principal: à savoir, le renforcement des capacités dans les institutions du gouvernement et les sociétés civiles des pays en développement.

La reddition des comptes axée sur les résultats

Les approches-programmes représentent un retrait par rapport aux procédures de suivi, de présentation des rapports et d'évaluation qui tiennent les fonds décaissés par chaque donateur séparés les uns des autres et soulignent l'attribution directe des résultats à un donateur précis. Les approches-programmes par contre promouvoient une responsabilité et une imputabilité conjointes pour les résultats atteints en partenariat. Ces nouvelles formes de participation ont des implications sur la façon dont l'ACDI interprète

ses responsabilités envers le Parlement et le public canadien. Dans de telles circonstances, les obligations de l'ACDI en matière de présentation de rapports doivent se concentrer sur les résultats généraux de l'approche-programme et reconnaître que ces résultats sont attribuables aux efforts d'une équipe dont le Canada fait partie. Lors d'un examen des programmes de l'ACDI effectué en 1998, le vérificateur général du Canada reconnaissait la validité de cette approche en affirmant que « l'important est d'obtenir des résultats durables sur le plan du développement, non de pouvoir les lier directement à l'intervention d'un donateur précis ». (BVG, 1998, paragr. 55)

Malgré la difficulté d'attribuer des résultats à la participation de l'ACDI à une approche-programme, il est possible de procéder à ce que John Mayne du bureau du vérificateur général appelle une « analyse de la contribution ». L'objectif, dans le cas des approches-programmes, est d'apprécier la valeur ajoutée de la participation de l'ACDI dans le programme. Il devrait être possible d'effectuer une telle analyse dès le moment où le Canada participe à l'élaboration des politiques, fournit des fonds assez importants par rapport à ceux d'autres partenaires, ou lorsque la contribution canadienne comporte un élément d'assistance technique.

Le Parlement et la population canadienne devraient tenir l'ACDI responsable des aspects suivants dans le cadre des approches-programmes:

- › la décision de soutenir une approche-programme
- › le choix des instruments financiers
- › sa contribution au renforcement des capacités, de la prise en charge et du contrôle au niveau local et la responsabilité envers les intervenants dans le pays hôte
- › sa contribution au dialogue sur les politiques
- › l'harmonisation de ses procédures avec celles d'autres organismes de financement du gouvernement hôte, y compris les procédures de suivi et d'établissement des rapports et
- › sa capacité d'évaluer si une initiative d'approche-programme est en train d'atteindre ses objectifs.

Ainsi, l'ACDI continuera d'être responsable des résultats obtenus mais de plus en plus sa responsabilité portera sur sa contribution aux résultats au niveau des effets et pour sa collaboration avec les autres partenaires. Il n'est pas nécessaire de pouvoir identifier les résultats précis obtenus grâce aux fonds décaissés par l'ACDI.

Le choix de l'approche-programme

L'ACDI doit tenir compte d'un grand nombre de facteurs avant de décider de participer ou pas dans une approche-programme particulière. Un de ces facteurs est la pertinence de l'approche-programme dans une situation donnée du pays hôte, telle que déjà discuté plus haut. D'autres facteurs sont la qualité du leadership du partenaire bénéficiaire, le niveau de volonté politique et la qualité de la

gouvernance, une contribution éventuelle du programme à la réduction de la pauvreté, le degré de participation des autres donateurs et l'adéquation de l'expertise canadienne avec les besoins du programme.

L'ACDI doit aussi décider de son niveau d'intervention. Devra-t-elle participer au niveau national, sectoriel, celui de l'état ou du district ou encore au niveau des organismes individuels ou à de nombreux niveaux simultanément? Il est probable que les interventions sectorielles domineront encore pendant un certain temps à l'ACDI comme chez d'autres donateurs mais il y a un besoin immédiat de renforcer les liens entre les ministères sectoriels et les organismes centraux afin d'accroître la collaboration entre eux en ce qui concerne les finances, le suivi, l'établissement de rapports et la reddition de comptes. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra répondre aux préoccupations soulevées quant à la concordance des stratégies sectorielles avec celles de la stratégie de la réduction de la pauvreté. Il se peut que dans d'autres cas les donateurs aient à intervenir directement pour appuyer les ordres de gouvernement inférieurs.

Finalement, la décision de participer dans une approche-programme comporte celle du choix d'un ou de plusieurs partenaires. La plupart des approches-programmes, en particulier les approches sectorielles, sont normalement sous la direction du gouvernement national. Toutefois, une interprétation plus vaste des

approches-programmes prévoit aussi la possibilité d'appuyer des programmes d'autres organismes, tels que des autorités régionales, des organisations para-gouvernementales ou des ONG.

Conception et mise en œuvre des initiatives de l'ACDI

A mesure que l'expérience sur les approches-programmes s'accumule, certains des facteurs clés concernant leur conception et leur mise en œuvre deviennent plus clairs. On peut les retrouver, exprimés de façon plus détaillée, dans des documents tels que celui-ci de la Commission européenne, *Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes* et le « Guide d'introduction aux approches-programmes » de l'ACDI. La section qui suit porte sur les principales leçons qui émergent de ces documents :

Ordonnancement

Selon les principes directeurs de la Commission européenne (CE), le principal défi dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche-programme consiste à établir un équilibre entre trois questions fondamentales :

- la nécessité d'élaborer les composantes de base de l'approche-programme. Celles-ci comprennent une politique et une stratégie de programme claires, un programme de dépenses à moyen terme, un mécanisme de coordination entre les donateurs et un processus convenu pour les systèmes de comptes rendus, de budgétisation, de gestion financière, d'approvisionnement, de suivi et d'évaluation
- la nécessité d'assurer la consultation et le consensus au sein des parties concernées et
- la nécessité de maintenir les programmes existants et d'assurer les services.

Il est important de tenir compte de l'équilibre délicat qui existe entre ces divers aspects pour éviter de sombrer dans des attentes irréalistes. Par exemple, la nécessité d'assurer la consultation et le consensus entre les parties concernées ralentira la mise en œuvre d'une approche-programme en raison du nombre habituellement élevé des intervenants impliqués dans ce genre de programme. Le fait d'avoir à assurer la continuité des services doit aussi inspirer la prudence car cela risque d'imposer un trop grand fardeau au système de réformes dans un contexte caractérisé par des capacités locales limitées.

La CE classe les composantes d'une approche-programme en deux groupes, ce qui lui permet de proposer un enchaînement logique de ces composantes. Suivant ce modèle, les premières étapes consistent à mettre en place une politique et une stratégie de programme, un cadre de dépenses à moyen terme et des processus de coordination entre les donateurs. Une fois ces éléments établis, on peut parler d'un programme sectoriel de base. D'après les expériences de la CE, « ce n'est qu'à ce moment-là qu'on peut aborder sérieusement la qualité des systèmes de gestion du programme sectoriel. » Cela comporte la mise en vigueur des autres composantes, c'est-à-dire le système de suivi du

rendement, les mécanismes de consultation des clients et des intervenants, et l'harmonisation des systèmes de comptes-rendus, de budgétisation, de gestion financière et d'approvisionnement.

Les lignes directrices de la CE abordent aussi la question de l'ordonnancement des étapes quant à la coordination des donateurs. Il est aussi à noter à cet égard que les premiers efforts d'harmonisation et de coordination entre les donateurs- la collecte de renseignements sur les activités des donateurs et leur intégration dans la planification et la budgétisation du gouvernement- contribueront vraisemblablement à augmenter, plutôt qu'à réduire, les coûts d'opération pour les partenaires locaux. Cela corrobore les nombreuses observations selon lesquelles les approches sectorielles n'auraient pas réussi jusqu'ici à réduire les coûts d'opération à court terme. Le seul remède serait que les donateurs s'efforcent de réduire les coûts d'opération pour les institutions locales en assumant eux-mêmes une grande partie de ces coûts en harmonisant leurs procédures et en procédant dès que possible à la mise en commun du financement et à l'octroi d'une aide budgétaire.

Gestion du risque fiduciaire

Les approches-programmes requièrent une attention particulière à la question du risque fiduciaire. Celui-ci peut être géré de bien des façons, à commencer par une évaluation complète des systèmes locaux de gestion financière. Un donateur moyen comme l'ACDI dépendra vraisemblablement des autres

donateurs pour ce qui est de telles évaluations mais pourra jouer à l'occasion un rôle plus actif. Ce genre d'évaluation joue deux rôles : d'une part, elle informe les donateurs sur les modalités de financement qui peuvent être envisagées et sur les conditionnalités et les mesures de sauvegarde qui pourraient être requises. D'autre part, elle offre une base pour identifier les parties des systèmes qui doivent être améliorées. C'est pour cette raison qu'il est important que le processus d'évaluation soit mené dans l'esprit de partenariat et de transparence avec les institutions des partenaires locaux.

Promotion de la prise en charge locale et du développement des capacités

Même si les approches-programmes peuvent fournir un moyen pour injecter rapidement des fonds importants aux systèmes locaux de prestation de services, cela ne livrera probablement pas beaucoup de résultats en termes de développement durable s'il n'y a pas en même temps des efforts consentis pour promouvoir la prise en charge locale et le développement des capacités. La prise en charge locale est en effet un des principes clés qui soutiennent les approches-programmes mais elle est aussi sujette à évoluer avec le temps en fonction de la légitimité et la capacité à fournir les résultats des institutions locales. Aussi, la prise en charge locale, la responsabilisation locale et la coopération locale sont-elles des objectifs interreliés et il faudra beaucoup de temps et d'efforts

conscients de la part des donateurs pour les promouvoir.

Il faudra faire des efforts concertés pour promouvoir la capacité au développement dans un certain nombre de domaines ayant trait à la conception, la mise en œuvre et le suivi des approches-programmes. Il s'agit là d'une question qui mérite bien plus d'attention que cela n'a été le cas jusqu'ici. Nous ne comprenons pas encore très bien comment mobiliser les ressources nécessaires et le travail ensemble pour participer à un processus systématique de développement des capacités sans surcharger les capacités existantes de nos pays partenaires.

D'autre part, il faudra aussi s'efforcer de promouvoir la responsabilisation des institutions locales envers leurs propres commettants. Il y a bien des façons de le faire, par la promotion d'éléments tels qu'une transparence accrue, une meilleure gestion du budget, la participation de la société civile, des vérifications indépendantes et des mesures spéciales de suivi comme les enquêtes sur la prestation de services et les exercices de suivi du budget.

Suivi, rapports et évaluation

Les approches-programmes requièrent un certain nombre d'adaptations à la façon dont le suivi, les rapports et l'évaluation sont faits. Le fait que presque tous les donateurs et les institutions bénéficiaires souscrivent à la gestion axée sur les résultats (GR) facilite grandement l'harmonisation des efforts à cet égard. L'adoption

d'une approche axée sur les résultats est l'un des principes fondamentaux de l'efficacité de l'aide, identifié comme tel tant le CAD que par l'ACDI. Les résultats qu'une approche-programme doit chercher à atteindre sont ceux obtenus au niveau des effets du programme et qui peuvent être réalisés par les deux partenaires, donateurs et bénéficiaires, dans le cadre d'un réel partenariat.

Par ailleurs, la façon dont la gestion par résultats est utilisée détermine les résultats obtenus en matière de développement institutionnel. À cet égard, on reconnaît de plus en plus que la GR devrait être « axée sur le terrain ». Autrement dit, son but premier devrait être l'amélioration du rendement et l'augmentation de la responsabilité sur le terrain. Pour ce faire, le processus doit être mené par le bénéficiaire et non pas par les donateurs, tout en répondant aux besoins locaux, facilitant la participation d'intervenants locaux et leur responsabilisation.

IX. LA SITUATION COURANTE À L'ACDI

L'intérêt de l'ACDI pour le concept et la pratique des approches-programmes est relativement récent, étant donné que le document de discussion encourageant l'utilisation des approches-programmes remonte seulement à l'automne de l'an 2000. En effet, la politique officielle annonçant le changement de direction en faveur de cette approche n'a été dévoilée qu'en septembre 2002. Toujours est-il que l'ACDI s'est mobilisée

rapidement depuis l'an 2000 pour développer et mettre en œuvre un grand nombre d'initiatives rentrant dans le cadre des approches-programme, même si la proportion des déboursés représentés par ces initiatives demeure modeste jusqu'à présent.

L'Agence ne dispose pas d'un inventaire complet de ces initiatives — dû, en partie, aux ambiguïtés inévitables pour savoir ce qui « qualifie » ou pas comme approche-programme. On retrouve néanmoins une liste de 26 exemples d'approches-programmes en cours ou en développement sur le site extranet de l'Agence sur les approches-programmes. On y retrouve aussi 12 exemples d'approches sectorielles, dont huit dans le secteur de l'éducation primaire en Afrique ou en Asie ainsi que deux exemples d'appui budgétaire général en appui aux stratégies de réduction de la pauvreté de la Tanzanie et du Ghana. Les autres initiatives représentées dans la liste comprennent une grande variété d'efforts, y compris, à titre d'exemples, l'Initiative du bassin du Nil, mentionné plus haut, un programme pour combattre le VIH/SIDA au Malawi et un programme d'appui au bureau de l'Ombudsman de la Bolivie.

Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place pour permettre le partage de l'expérience en train d'être accumulée dans ces différentes initiatives. On compte à ce titre le réseau sur les approches-programmes, le groupe de travail sur l'aide budgétaire et le groupe de travail sur le portefeuille de l'Agence.

X. CONCLUSION

La transition de l'ACDI vers les approches-programmes aura des conséquences majeures sur la façon d'opérer de l'Agence. Ces conséquences varieront, cependant, pour différentes parties de l'Agence. Elles seront les plus immédiates et directes pour les programmes bilatéraux d'intervention dans des pays hautement dépendants de l'aide qui sont pauvres, mais engagés à améliorer leur gouvernance et à faire une utilisation plus efficace des ressources dont ils disposent. Cela décrit les conditions sous lesquelles l'approche programme est la plus appropriée. L'ACDI a annoncé qu'elle augmenterait la part de son aide destinée à des secteurs choisis dans neuf pays satisfaisant ces critères : Bangladesh, Bolivie, Éthiopie, Ghana, Honduras, Mali, Mozambique, Sénégal et Tanzanie. C'est dans ces pays que se concentrent les efforts actuels de l'ACDI pour s'engager dans les approches-programmes.

Ce virement vers les approches-programmes aura des effets plus indirects ou diffus dans d'autres parties de l'ACDI — dans les programmes géographiques de la plupart des pays de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Est et centrale, dans la Direction générale du partenariat canadien et dans la Direction générale des programmes multilatéraux. La portée du changement que représentent les approches-programmes est, néanmoins très grande — en partie parce qu'il s'agit d'un concept souple permettant d'envisager différentes modalités d'applications; en partie

parce qu'il résulte d'une réflexion au niveau international concernant l'efficacité de la coopération pour le développement. En fait, le virage amorcé par l'ACDI en faveur des approches-programmes a essentiellement pour objet de mettre en évidence certains principes de l'efficacité de l'aide reconnus sur le plan international et de systématiser leur application d'une manière cohérente et logique.

Cela ne se fera pas sans changements importants dans les façons de voir et de procéder de l'ACDI. L'objet principal de préoccupation devra passer de la réussite de projets individuels à celle de programmes plus généraux; de résultats attribuables aux seuls efforts de l'ACDI à ceux relevant d'une responsabilité commune. Il faudra accorder beaucoup plus d'importance aux questions de développement institutionnel et adopter une approche plus sophistiquée face au risque et à l'incertitude. Il faudra aussi repenser les relations qu'entretient l'ACDI avec des institutions partenaires dans des pays en développement et avec d'autres donateurs. Les nouvelles relations accorderont moins d'importance aux obligations contractuelles et plus d'attention au dialogue ainsi qu'à la formation et à l'établissement progressif de relations de confiance. Cela influera à son tour sur la dotation en personnel à l'ACDI et sur le partage des pouvoirs de décision. La continuité et la présence sur le terrain prendront de plus en plus d'importance.

La transition de l'ACDI vers les approches-programmes aura des

conséquences pour la prise en charge locale et la façon de collaborer avec d'autres donateurs; elle affectera la vision de l'Agence en matière de développement des capacités; changera sa façon de percevoir et de gérer le risque et l'application de la gestion axée sur les résultats; et affectera la façon dont les Canadiens tiennent l'ACDI responsable pour sa propre performance. Pris dans leur ensemble, tous ces changements signalent une approche de gestion de l'aide vastement différente de celle axée sur les projets comme instrument principal de gestion du programme de coopération international canadien.

Commentaire # 1 Edward T. Jackson

Le document de Réal Lavergne sur les approches-programmes offre non seulement une perspective importante sur le processus de changement que l'ACDI subit depuis quelques années; il représente aussi une plateforme utile à partir de laquelle le débat sur les approches-programmes pourra continuer.

En dernière analyse, toutefois, le cadre sur les approches-programmes présenté jusqu'ici ne pousse pas assez loin l'examen des problèmes qui peuvent s'ensuivre et ne présente pas de solutions efficaces à ces problèmes. On peut illustrer ce point au moyen des observations suivantes:

1. *Il est plus important de réduire la pauvreté au niveau des ménages que d'atteindre des résultats au niveau du programme.* La haute gestion, toute impressionnée qu'elle est par la méthode des approches-programmes, peut ne pas y souscrire mais les citoyens, eux, y croient mordicus. Ce qui compte réellement pour les familles pauvres des pays du Sud, ainsi que pour la plupart des contribuables des pays du Nord, c'est l'accès à un revenu acceptable, à la santé et l'éducation, à un environnement propre, la gestion des conflits locaux et le respect des droits de la personne. Les approches-programmes devraient être testées en fonction de ces critères. Si elles ne peuvent livrer des résultats à ce niveau micro, elles ne valent ni l'argent ni l'effort qu'elles consomment.

2. *Ce sont les individus travaillant dans leurs ministères qui jonglent tous les jours, à travers leurs décisions et leurs actions, avec l'imputabilité, la transparence et le rendement dans le secteur public.* Une des forces des projets bilatéraux (eh oui, il y en a) est que des professionnels locaux ou étrangers et qui sont hautement dévoués au travail ont l'occasion tous les jours de promouvoir des réformes et empêcher la corruption même dans le cadre de systèmes gouvernementaux imparfaits. Les déclarations des donateurs, les règlements émis par des secrétaires permanents et même les comptes tenus par la société civile sur les politiques émises sont nécessaires mais ne suffisent pas. Il faut que des professionnels indépendants soient sur le terrain pour mousser les réformes et empêcher la corruption.
3. *Sans un robuste développement des capacités, l'appui budgétaire, même si décentralisé, est risqué.* Des manchettes de journaux négatives ne sont d'aucune aide à personne, mais il risque d'y en avoir toute une pléthore si la plupart des interventions prennent la forme d'une aide budgétaire sans qu'il y ait en même temps de la formation, de l'élaboration de systèmes, un dialogue politique et un suivi financier, encore une fois offerts par des fournisseurs indépendants et non par des gens « pris » par des intérêts gouvernementaux.
4. *La souveraineté canadienne et le bon développement peuvent toutes deux être compromis s'ils deviennent des membres polis d'une « coalition de commettants » en ce qui touche les*

CSLP. De toutes les formes d'approches-programmes, le CSLP est celui qui est le plus dirigé par les institutions de Bretton Woods. Il serait mieux pour l'ACDI qu'elle se réserve un peu d'espace tactique et qu'elle s'oppose aux politiques qui peuvent nuire aux groupes vulnérables tout en cherchant à promouvoir la justice sociale par le biais de l'État et de la société civile.

5. *Les connaissances, les méthodes et les fonds privés des ONG canadiennes*, peuvent contribuer grandement à la mise en œuvre ainsi qu'au suivi des approches-programmes si l'on veut que ce secteur soient mobilisés de façon efficace.

Edward T. Jackson est professeur associé d'administration publique et d'affaires internationales à l'Université Carleton et président de la firme E. T. Jackson & Associates Ltd.

Commentaire #2

S'il est vrai que les approches-programmes à l'ACDI font l'objet de discussion à titre d'approche dans les directions géographiques en particulier lorsque celles-ci travaillent à leur mandat de coopération au développement, il n'en reste pas moins que les organisations multilatérales que l'ACDI appuie s'en servent également. Généralement, elles prennent la forme d'approches sectorielles. La Banque mondiale, en particulier, est engagée dans la plupart des approches sectorielles et joue un important rôle de direction. Des organismes multilatéraux tels que la Banque

mondiale et la Commission européenne se joignent aussi aux donateurs bilatéraux pour mettre en œuvre de nouvelles formes d'appui budgétaire lié aux CSLP des pays en développement et qui s'appuient sur les principes de l'approche-programme. De plus en plus, les CSLP fournissent le cadre général à l'intérieur duquel les approches-programmes sont appliquées. Plusieurs organisations multilatérales ont publié des documents de réflexion ou des principes directeurs sur les approches sectorielles ou sont membres du Réseau d'apprentissage sur les approches-programmes (LENPA) qui réunit un certain nombre de donateurs. Parmi ces derniers, on retrouve l'OMS, la Banque mondiale, le FNUAP, la Communauté européenne, l'UNICEF, le PNUD et la Banque africaine de développement.

La Direction générale des programmes multilatéraux

Commentaire # 3

La Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient a donné son appui aux approches sectorielles à la fin des années 1990 alors qu'elle reconnaissait la faiblesse des projets individuels. La nature de cet appui a évolué, partant d'un ensemble de projets coordonnés (par ex. l'éducation au Mali) à la mise en commun de fonds (par ex. l'éducation en Ouganda et au Burkina Faso). La Direction générale a réalisé des progrès notables en adoptant de nouvelles modalités de programmation et en concentrant ses interventions dans un champ rétréci de secteurs et finalement, en déliant son aide.

Nous sommes impliqués actuellement dans au moins 20 approches-programmes dans 10 pays dans des secteurs tels que l'éducation primaire, la santé, le VIH/SIDA, l'agriculture et le développement rural. Nous pensons que, d'ici 2005-2006, jusqu'à 55% des initiatives planifiées de notre portefeuille pourraient être gérées dans le cadre de fonds mis en commun ou par le biais d'un appui budgétaire (en 2002-2003, ces formes d'aide ne comptaient que pour 19% du programme).

La Direction générale d'Afrique et Moyen-Orient

Pour plus de renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur Les approches-programmes: Une nouvelle façon d'opérer, ou tout autre sujet touchant le développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 955-1055, ou encore vous rendre au 8^e étage, 200, promenade du Portage, Gatineau (Québec), K1A 0G4. Le Centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet : <http://www.acdi-cida.gc.ca>.

Ce numéro a été rédigé par Réal Lavergne.

L'EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI. Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

Idées, vues ou commentaires

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro en envoyant un message au rédacteur en chef, à express@acdi-cida.gc.ca.

Agence canadienne de développement international
Direction générale des politiques

Vice-président : David G. Moloney

Rédactrice :

Rajkumari Shanker

Conception graphique et mise en page :

Allan du Manoir Communications

Traduction :

Danuta Szachanski

Impression :

Groupe Communication Canada



Canadian International Development Agency
Policy Branch

Vice President: David G. Moloney

Editor, Development Express:

Rajkumari Shanker

Design and Layout:

Allan du Manoir Communications

Translation:

Danuta Szachanski

Printing:

Canada Communication Group

For more information

Should you require further information on Program-Based Approaches: A New Way of Doing Business, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 955-1055, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Gatineau, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: <http://www.acdi-cida.gc.ca>.

This EXPRESS was written by Réal Lavergne.

DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca).

